



10 OTTOBRE 2018

Il reclutamento nel pubblico impiego alla luce dei recenti interventi normativi

di Simone Neri

Dottorando di ricerca in Diritto ed impresa
LUISS Guido Carli – Roma



Il reclutamento nel pubblico impiego alla luce dei recenti interventi normativi *

di Simone Neri

Dottorando di ricerca in Diritto ed impresa
LUISS Guido Carli – Roma

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il reclutamento nel pubblico impiego. - 3. Il quadro normativo. - 4. Il circolo virtuoso tra la programmazione dei fabbisogni di personale e le procedure di reclutamento. - 5. Il sistema informativo nazionale sul lavoro pubblico. – 6. Le linee guida sulle procedure concorsuali. - 6.1. Concorsi pubblici interni ed esterni. – 6.2. La trasparenza nelle procedure selettive. – 6.3. L'accentramento dei concorsi. – 6.4. Modelli e metodi per il reclutamento. - 7. La dirigenza pubblica e il ruolo della Scuola nazionale dell'amministrazione. – 7.1. Il 7° corso-concorso della Scuola Nazionale dell'amministrazione.

1. Introduzione

All'interno della Gazzetta Ufficiale n. 3 dello scorso 12 giugno 2018, sono state pubblicate le Linee guida di indirizzo amministrativo sullo svolgimento delle prove concorsuali e sulla valutazione dei titoli (Direttiva n. 3/2018 del 24 aprile 2018), con le quali il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha attuato quanto stabilito dall'articolo 35, comma 5.2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che prevede l'emanazione di "Linee guida di indirizzo amministrativo sullo svolgimento delle prove concorsuali e sulla valutazione dei titoli, ispirate alle migliori pratiche a livello nazionale e internazionale in materia di reclutamento del personale, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, vigente in materia". La disposizione appena citata è stata introdotta dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 e si inserisce nell'ambito di un più ampio intervento riformatore finalizzato ad aggiornare e migliorare la qualità, la professionalità e le competenze del personale che opera presso le amministrazioni pubbliche.

Nell'ambito del presente studio si passeranno così in rassegna i contenuti della Direttiva appena citata. L'analisi sarà preceduta da una riflessione di carattere generale sul principio del pubblico concorso e sull'importanza che riveste oggi la materia riguardante la procedura di reclutamento nel pubblico impiego. Nelle pagine conclusive, invece, specifica attenzione sarà data alla figura del dirigente pubblico e al ruolo strategico che può rivestire la Scuola nazionale della pubblica amministrazione quale principale centro formativo dell'intero sistema burocratico.

* Articolo sottoposto a referaggio.

2. Il reclutamento nel pubblico impiego

Le pubbliche amministrazioni sono complessi organizzativi all'interno dei quali il capitale umano risulta uno dei principali fattori produttivi. Qualificando le amministrazioni pubbliche come organizzazioni di servizi, le politiche di gestione del personale risultano obiettivi imprescindibili per una reale ed incisiva azione di modernizzazione dell'apparato dei pubblici poteri. Per tale ragione è necessaria una riscoperta di senso, di valore e di dignità del pubblico impiego, quale fondamentale fattore produttivo in grado di incidere significativamente sulla qualità dei servizi resi ai cittadini.¹ È infatti da tempo forte l'esigenza che i pubblici poteri si dotino di personale qualificato e in grado di percepirsi come parte di un corpo organico realmente al servizio della Nazione, come recita, d'altronde, il primo comma dell'articolo 98 della Costituzione.² Al contrario oggi, assai spesso, l'azione delle pubbliche amministrazioni è depotenziata e rallentata dalla frammentarietà, dalle disomogeneità procedurali, da divari culturali e da latenti individualismi che ne minano il concreto dispiegarsi.

Sabino Cassese in un affresco del personale delle pubbliche amministrazioni afferma che “le amministrazioni non hanno corpo, né testa. Non hanno corpo perché hanno sempre raccolto personale senza reclutarlo né formarlo in modo adeguato [...]. Non hanno testa anche perché non si è mai formata un élite amministrativa, un corpo di amministratori pubblici al vertice”.³ Uno dei problemi maggiormente rilevanti della pubblica amministrazione consiste, infatti, nella individuazione e nella selezione del personale, ma anche nella formazione dello stesso; formazione professionale anche da intendersi quale sviluppo di una autocoscienza, intesa nel senso di riflessione su sé stessi attraverso l'altro, del corpo dei pubblici dipendenti. In un contesto socio-economico in continua evoluzione, la capacità del dipendente pubblico, di saper guidare e accompagnare le trasformazioni in atto, risulta quindi una componente essenziale per il rilancio e la modernizzazione del Paese. I processi di semplificazione del sistema amministrativo non possono non passare attraverso una seria riflessione sul sistema del pubblico impiego quale snodo principale del rinnovamento di tutto il sistema dei pubblici poteri. Il lavoro pubblico può diventare un motore di sviluppo del territorio se sa offrire ai cittadini e imprese servizi di qualità, veloci e innovativi.

Il formalismo giuridico, l'assenza di idonei sistemi di reclutamento e di formazione del personale hanno però, nel corso soprattutto degli ultimi anni, relegato il “fattore umano” a mero e marginale ingranaggio

¹La classificazione del lavoro pubblico quale principale fattore produttivo all'interno delle pubbliche amministrazioni è di E. BORGONOVÌ – G. FATTORE – F. LONGO, *Management delle istituzioni pubbliche*, Milano, 2015, pp. 215-237.

²Sul punto V. il contributo di F. MERLONI – R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*. Milano, 2009 e A. SAITTA, *Art. 98*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Vol. II, 2006, pp. 1909-1924.

³S. CASSESE, *Lo Stato introvabile*, Roma, 1997, pp. 75-76.

di un sistema che ha preferito rinnovarsi per il tramite di continue stratificazioni normative spesso in contraddizione tra loro. Non di rado il legislatore, che si è cimentato nell'impresa delle riforme amministrative, ha avuto l'erronea convinzione che con un tratto di penna fosse possibile modificare l'ordinamento e l'organizzazione delle amministrazioni, sottovalutando invece la capacità e la resistenza dei pubblici impiegati al rinnovamento dell'intero sistema. Per dare nuovo corpo e nuova testa, è allora giusto interrogarsi su quali strumenti siano oggi utili per poter formare una nuova classe di pubblici dipendenti che riesca ad orientare e guidare, dall'interno, la graduale trasformazione delle pubbliche amministrazioni. Si è convinti che un processo che voglia essere davvero innovatore non può non partire da un serio ragionamento sulle attuali criticità e sulle possibili trasformazioni in ordine al complessivo sistema del pubblico impiego. L'evoluzione dei pubblici apparati dovrebbe svilupparsi proprio dal suo cuore pulsante, ossia dall'insieme delle donne e degli uomini che quotidianamente svolgono la loro attività all'interno delle pubbliche amministrazioni e che meglio conoscono vizi e virtù dell'agire amministrativo. Per farlo però si è anche convinti delle difficoltà che insistono sull'attuale organizzazione dei pubblici uffici, da un lato, poco recettizia ai cambiamenti da parte di un legislatore poco incline a valorizzare il pubblico dipendente -in quanto ciò comporterebbe la scelta di una maggiore autonomia proprio dei pubblici apparati- e, dall'altro, di una amministrazione che sconta il limite di una formazione non sempre adeguata ai mutamenti socio-economici.

La Costituzione afferma che agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso. Il principio del concorso rappresenta, quindi, il generale strumento di accesso ai pubblici uffici. Spesso però tale principio o è stato ampiamente disatteso o si è sviluppato intorno a regole e a procedure talmente arzigogolate da perdere di vista lo stesso obiettivo che il concorso pubblico ha: la scelta dei migliori e dei più meritevoli.⁴

L'immediata applicazione dei principi di buon andamento e di imparzialità nell'organizzazione degli uffici pubblici, sanciti all'articolo 97, secondo comma, della Costituzione, è rappresentata dalla disposizione secondo cui "agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge",⁵ letta in combinato disposto con la previsione di cui all'articolo 51, primo comma, della Carta, nella misura in cui stabilisce che tutti i cittadini, donne e uomini, possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza.⁶ La scelta dei Costituenti fu quella di confermare,

⁴Sui paradossi delle attuali procedure selettive V. B. G. MATTARELLA, *Il principio del concorso e la sua parodia*, in *GDA*, 4/2017, pp. 417-418.

⁵Così recita il quarto comma dell'articolo 97 della Costituzione.

⁶L'articolo 51 Cost., primo comma, stabilisce che: "tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge [...]". Per un commento all'articolo si rimanda a M. MIDIRI, *Art. 51*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Torino, 2006, p. 1016 e ss.

costituzionalizzandola, una prassi già frequentemente in uso, non senza larghe eccezioni, dalla legge sullo statuto giuridico degli impiegati civili del 25 giugno 1908, n. 290.⁷

Nel campo del diritto positivo l'illustre precedente è rappresentato dall'allora rivoluzionario e innovativo articolo 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 che per la prima volta ha sancito la regola generale mediante la quale "[...]. Tutti i cittadini essendo uguali ai suoi occhi sono ugualmente ammissibili a tutte le dignità, posti ed impieghi pubblici secondo le loro capacità, e senza altra distinzione che quella della loro virtù e dei loro talenti". Nonostante le prime e timide innovazioni in tal senso, il concorso pubblico -quale strumento ordinario di reclutamento all'interno delle pubbliche amministrazioni- ha stentato ad affermarsi in virtù di due precipue ragioni. La prima risiede nel delicato e mai risolto rapporto tra politica e amministrazione: la prerogativa della politica è sempre stata quella di scegliere autonomamente, e senza nessun tipo di condizionamenti, il personale della macchina burocratica, non già mediante strumenti oggettivi di valutazione ma bensì *intuitu personae*. L'altra ragione discende dal districato rapporto tra le fonti del diritto: secondo molti studiosi il rapporto tra i dipendenti pubblici e la pubblica amministrazione dovrebbe essere regolato con le stesse logiche del lavoro privato. Con tale impostazione, la scelta dei dipendenti viene svolta dai vertici secondo i moduli del diritto civile. Per altri, invece, la costituzione e lo svolgimento del rapporto di pubblico impiego dovrebbe seguire logiche alternative e quindi speciali rispetto al diritto dei privati. Queste due alternative e contrapposte visioni si sono fronteggiate con diverse soluzioni sin dalla nascita dell'apparato burocratico quale componente essenziale dello stato moderno.⁸

La scelta di fare del concorso il preferenziale e ordinario canale di accesso per l'esercizio di una attività lavorativa all'interno di pubblici uffici si è storicamente imposta per diverse ragioni e in questa sede se ne possono indicare principalmente tre. La prima ruota intorno alle riflessioni maturate dagli scienziati dell'organizzazione ed è quindi direttamente connessa al buon funzionamento della macchina amministrativa: il concorso viene ad assumere la connotazione di strumento obiettivo ed imparziale per la scelta dei più meritevoli. La seconda ragione è di carattere "sociologico": il concorso è visto come una "competizione aperta", il cui fine risiede anche nello stimolare il progresso nell'educazione e negli studi di coloro i quali aspirano ad entrare all'interno della pubblica amministrazione, innescando così un circolo virtuoso tra le istituzioni e la società.⁹ La terza ragione, invece, è legata in qualche modo allo sviluppo delle forme di governo. Il passaggio dall'assolutismo monarchico al parlamentarismo, e quindi alla

⁷ Sul punto Cfr. R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Rimini, 2016, p. 74 e ss.

⁸ Sul punto Cfr. su tutti S. CASSESE, J. PELLEW, *Il sistema del merito nel reclutamento della burocrazia italiana come problema storico*. In *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/1987, pp. 756-770.

⁹ J. S. MILL, *il governo rappresentativo*, in A. Bruniati (ed.), *biblioteca di scienze politiche*, II, p. 1133 e ss.

gestione via via sempre più allargata della cosa pubblica, ha comportato la necessità di dotarsi di un apparato burocratico non scelto dal Sovrano ma selezionato mediante procedure obiettive ed imparziali per la gestione e la realizzazione di interessi pubblici.¹⁰ Da e per tutte queste ragioni discende il “fattore democratizzante” del pubblico concorso.¹¹ Secondo le diverse impostazioni citate il pubblico concorso ha una natura squisitamente strumentale, ossia è scelta organizzativa idonea a garantire l'imparzialità dell'amministrazione.¹² È tramite infatti la professionalizzazione dell'apparato burocratico che la stessa pubblica amministrazione tende a realizzare il principio di efficienza dell'azione amministrativa.

La regola di carattere generale fatta propria dal nostro ordinamento è dunque quella di reclutare i soggetti più idonei per la prestazione di una attività lavorativa all'interno delle pubbliche amministrazioni secondo un criterio oggettivo e non già fiduciario, mediante il quale il concorso pubblico rappresenta lo strumento più efficace per la scelta dei più meritevoli.¹³ Per garantire siffatto procedimento meritocratico non basta però la mera previsione di un concorso pubblico ma vi è l'esigenza che lo stesso sia caratterizzato da alcuni elementi indefettibili: la selezione, infatti, deve essere improntata secondo i criteri di pubblicità e di imparzialità. Da qui la necessità di inserire strumenti di valutazione degli aspiranti candidati secondo criteri di trasparenza e di oggettività sia nella scelta degli elementi per la valutazione dei candidati e sia per la composizione delle commissioni di concorso.¹⁴ In base a questa prospettiva metodologica discende la profonda distinzione tra la disciplina del rapporto di lavoro privato e il lavoro pubblico.¹⁵ Infatti, per le ragioni anzidette, il legislatore ha fatto salva la disciplina del reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni dal processo di contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico intervenuto a partire

¹⁰ Sul punto cfr. M. WEBER, *Economia e società*, I, Roma, p. 220.

¹¹ “In regime democratico, quale si proclama quello italiano, se pure tutti i poteri non potranno essere esercitati direttamente dal popolo, non dovranno essere elettive tutte le cariche e tutti gli impieghi? Oppure, in senso opposto, il miglior andamento dei servizi, la necessità di rapporti di fiducia tra i dirigenti e i collaboratori giustificheranno le libere scelte dei collaboratori e degli impiegati da parte dei superiori? Il terzo comma dell'art. 97 stabilisce che non da rapporti di personale fiducia dei capi o del popolo, ma da esame obiettivo e spersonalizzato delle capacità, deve essere determinato l'accesso ai pubblici impieghi”. Così C. Esposito, *Riforme dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in *La costituzione italiana*, Saggi, Padova, 1954, p. 246.

¹² Sul punto Cfr. R. CARANTA, *Commento all'art. 97*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, vol. II, p. 1889 e ss. In questo senso si v. anche la sentenza della Corte costituzionale n. 194 del 2002. In riferimento alla giurisprudenza della Corte sul tema V. R. CARIDA', *Principi costituzionali e pubblica amministrazione*, in *Consultaonline.it*.

¹³ Per una lettura esaustiva sul pubblico concorso e soprattutto sui limiti e le eccezioni alla sua obbligatorietà Cfr. M. AMENDOLA, *Concorso a pubblico impiego*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano 1961, vol. VIII, p. 613 e ss.

¹⁴ Così S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla costituzione, sub. art. 97*, Padova, 2008, p. 890.

¹⁵ C. PINELLI, *Il 3° comma dell'articolo 97. L'accesso ai pubblici uffici. Commento all'art. 97* in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1994, p. 334. Sulle conseguenze e i bilanci della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego V. su tutti V. TALAMO, *Il lavoro pubblico dieci anni dopo la privatizzazione. Scritti e giurisprudenza*, in *GDA*, n. 6/2003. Per approfondire, invece, il rapporto tra il processo di privatizzazione e l'articolo 97 della Costituzione V. A. GARILLI, *La privatizzazione del lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni e l'art.97 Cost.: di cui alcuni problemi e dei possibili rimedi*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, n. 48/2007.

dai primi anni Novanta del secolo scorso. Quindi nonostante l'avvicinamento del rapporto di lavoro pubblico a quello privato, la disciplina riguardante l'accesso ai pubblici uffici conserva la specialità legata alla natura pubblica del datore di lavoro e alle fonti costituzionali prima citate.

Il sistema del reclutamento del personale pubblico, strutturato oggi per evitare fenomeni corruttivi e di malcostume, il più delle volte si sviluppa mediante prove estenuanti ed esercizi mnemonici e non già su strumenti concorsuali volti a verificare le reali capacità del candidato di risolvere problemi concreti, di lavorare in gruppo, di mediare e di risolvere conflitti tra amministrazioni e tra queste ultime e i cittadini. Così si passerà in rassegna l'intricato sistema di regole e di prassi al fine di verificare: se l'attuale sistema ha davvero il merito di selezionare i più bravi; se e quando la centralizzazione dei concorsi ha più benefici che costi; se, nel concreto, le materie oggetto del concorso rispondono ancora oggi alle conoscenze di cui hanno bisogno le pubbliche amministrazioni.

Nella disciplina sul pubblico impiego particolare attenzione riveste il ruolo della dirigenza pubblica. Ad oggi si è pacificamente concordi nel ritenere che la dirigenza pubblica non rappresenti nel suo complesso un corpo elitario e questo lo si evince soprattutto dal fatto che gli alti funzionari spesso sono scelti non tra i dirigenti dei ministeri bensì tra gli altri corpi della Repubblica. Una organica riforma della dirigenza pubblica non è però così semplice soprattutto perché, come osserva puntualmente Bernardo Giorgio Mattarella nel suo ultimo libro, essa rappresenta un insieme numeroso e molto eterogeneo.¹⁶ Le maggiori criticità dell'attuale sistema risiedono principalmente: nei canali di accesso al ruolo spesso eterogenei e non rispondenti alle reali necessità circa le figure professionali che servirebbero all'amministrazione; nei sistemi di formazione e di aggiornamento del pubblico dipendente; nelle procedure di conferimento e revoca degli incarichi che risultano spesso opache e viziate da un mai chiaro rapporto tra politica e amministrazione; e infine nei sistemi di valutazione dell'operato del dirigente il cui collegamento con la retribuzione economica ha reso i primi spesso poco rispondenti agli effettivi risultati conseguiti.

Va segnalato poi che il prolungato blocco del *turn over* degli ultimi anni non ha certo favorito l'ingresso di nuove e più sviluppate competenze all'interno dell'amministrazione pubblica. Il dirigente dovrebbe svolgere un ruolo chiave nel supportare una gestione dell'amministrazione per atti a una gestione per risultati. La conoscenza delle materie giuridiche non basta: vi è la necessità di investire su di un corpo dirigenziale in grado di guidare le trasformazioni delle pubbliche amministrazioni con una certa dote di *leadership*.

3. Il quadro normativo

¹⁶B. G. MATTARELLA, *Burocrazie e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, 2017, p. 156.

Uniformandosi alle norme costituzionali, l'art. 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (d'ora in poi per semplicità espositiva anche TUPI) e una serie di altre misure contenute in diversi testi normativi prevedono che l'assunzione nelle pubbliche amministrazioni avvenga¹⁷:

- a) tramite procedure selettive, volte all'accertamento della professionalità richiesta; ciò tanto per le assunzioni a tempo indeterminato, quanto per quelle a tempo determinato;
- b) mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento;¹⁸
- c) mediante chiamata numerica per le assunzioni obbligatorie;¹⁹
- d) mediante chiamata diretta nominativa per moglie e figli di personale di forze dell'ordine deceduto in servizio e per le vittime di terrorismo e della criminalità organizzata.²⁰

La concreta attuazione dei principi generali stabiliti dalla legge è affidata alla fonte regolamentare. Il decreto del Presidente della Repubblica del 9 maggio 1994, n. 487 è il regolamento nazionale che contiene le norme generali sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, nonché le modalità di svolgimento dei concorsi. Un successivo regolamento fissa poi la disciplina in materia di accesso alla qualifica di dirigente, ai sensi dell'articolo 28, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165²¹ ed, infine, il decreto del Presidente della Repubblica del 16 aprile 2013, n. 70, contiene al suo interno le norme sul sistema di reclutamento e di formazione dei dipendenti pubblici e delle Scuole pubbliche di formazione. Da ultimo va infine segnalata la Direttiva n. 3 del 2018 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione del 24 aprile 2018, con la quale sono state emanate le linee guida di indirizzo amministrativo sullo svolgimento delle prove concorsuali e sulla valutazione dei titoli.²² Il presente studio si occuperà esclusivamente delle procedure selettive, avendo particolare riguardo – come detto – alle amministrazioni centrali dello Stato e alla dirigenza pubblica.

Alla luce delle recenti modifiche legislative - intervenute con il decreto legislativo del 25 maggio 2017, n. 75, che ha novellato alcune disposizioni del d.lgs. n. 165 delle linee guida sulle procedure di reclutamento hanno l'obiettivo di creare un più stabile collegamento con la nuova disciplina sulla programmazione dei fabbisogni di personale, contenuta all'interno dell'articolo 6 del TUPI e introdotta dal già citato decreto del 2017.²³ Sulla base di tale programmazione, infatti, le amministrazioni determinano successivamente le

¹⁷Sul punto Cfr. E. A. APICELLA, *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Enciclopedia del diritto (agg.)*, VI, Milano, 2002, p. 602 e ss.

¹⁸Così dispone l'art. 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56.

¹⁹Secondo quanto previsto dalla legge 12 marzo 1999, n. 68.

²⁰Sul punto Legge 23 novembre 1998, n. 407.

²¹È il decreto del Presidente della Repubblica del 24 settembre 2004, n. 272.

²²È l'articolo 35, comma 5.2, del decreto legislativo 165 del 2001 (così come modificato dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75) ad aver previsto l'adozione di siffatte linee guida.

²³Il decreto legislativo n. 75 del 2017 all'articolo 4 ha introdotto, agli articoli 6 e 6-ter del decreto legislativo 165 del 2001, la nuova normativa riguardante i piani dei fabbisogni di personale. Sul punto V. G. GENTILE, *Il reclutamento*

procedure di reclutamento sulla base e nel rispetto delle linee guida adottate dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, stabilendo in questo modo un processo circolare e continuativo tra programmazione dei fabbisogni e procedure assunzionali.²⁴

4. Il circolo virtuoso tra la programmazione dei fabbisogni di personale e le procedure di reclutamento

Con l'introduzione del piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP) il dichiarato intento del legislatore delegato²⁵ è andato nel verso di ottimizzare la forza lavoro all'interno delle pubbliche amministrazioni sul versante interno -quindi organizzativo- dei pubblici uffici e su quello esterno, rivolto al miglioramento nell'erogazione dei servizi al cittadino. Il superamento del precedente documento di dotazione organica in favore del nuovo piano dei fabbisogni di personale sembra, *prima facie*, aver introdotto un sistema maggiormente dinamico al fine di programmare i nuovi piani assunzionali all'interno delle pubbliche amministrazioni.²⁶

Il nuovo piano, infatti, - corredato dalle indicazioni relative alle risorse finanziarie destinate alla sua attuazione e dalle indicazioni di spesa per il personale in servizio e per il personale da reclutare nei rispettivi limiti finanziari- ha il pregio di introdurre un obbligo annuale di revisione dei fabbisogni, con la possibilità di aggiornarlo in relazione alle nuove disponibilità emerse dall'amministrazione, superando così la mera logica della sostituzione delle unità lavorative e dando alle pubbliche amministrazioni la

del personale pubblico, in M. ESPOSITO, V. LUCIANI, A. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia)*, Torino, 2018, p. 95 e ss.

²⁴ Sul punto V. L. FIORILLO, *il diritto del lavoro nel pubblico impiego*, Padova, 2018, pp. 88-89.

²⁵ La legge delega 7 agosto 2015, n. 124, richiamava l'introduzione dei fabbisogni di personale come criterio ordinatore delle politiche assunzionali. Più precisamente all'articolo 17, comma 1, lettera *m*), si faceva riferimento alla "definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni, differenziati in base agli effettivi fabbisogni." Tra gli obiettivi indicati dalla delega vi era inoltre, alla lettera *g*) del medesimo articolo l'introduzione di un sistema informativo nazionale, finalizzato alla formulazione di indirizzi generali e di parametri di riferimento in grado di orientare la programmazione delle assunzioni anche in relazione agli interventi di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. Così il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, in data 8 maggio 2018, ha adottato il decreto riguardante le linee di indirizzo volte ad orientare le pubbliche amministrazioni nella predisposizione dei nuovi piani dei fabbisogni del personale ai sensi dell'articolo 6-ter, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 così come modificato dall'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo n. 75 del 20017.

²⁶Cfr. R. GUIZZARDI, *Come cambia il rapporto tra dotazione organica, fabbisogno triennale e assunzioni a seguito dell'entrata in vigore della riforma della PA*, in *Aziendaitalia – Il Personale*, n. 6/2017, pp. 333-338. Per una analisi sul superamento delle dotazioni organiche si v. anche M. D'ONGHIA, *Organizzazione degli uffici e superamento delle dotazioni organiche*, in M. ESPOSITO, V. LUCIANI, A. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Cit.*, p. 77 e ss.

possibilità di inserire nei loro programmi la previsione di nuove figure professionali.²⁷ All'interno del piano, quindi, le amministrazioni assicurano la distribuzione delle risorse di personale, indicando la quantificazione della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati. Un ruolo centrale nella validazione del PTFP è posto in campo al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione cui spetta l'approvazione del piano approvato dalle singole amministrazioni. Il riscritto articolo 6 del TUPI prevede che le pubbliche amministrazioni, in conformità al piano triennale dei fabbisogni, definiscono l'organizzazione dei pubblici uffici previa informazione sindacale e in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della *performance*.

In questo modo il piano permette una più sapiente modulazione del personale necessario a svolgere le attività istituzionali di ciascun ente, individuando le eccedenze di personale e le nuove necessità assunzionali. Per le amministrazioni dello Stato, il nuovo piano dovrà essere adottato annualmente dall'organo di vertice di ciascuna amministrazione e successivamente approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Per le amministrazioni pubbliche non statali il piano triennale dei fabbisogni seguirà un procedimento di approvazione diverso, modellabile secondo le rispettive esigenze dell'ente nell'ambito della propria autonomia organizzativa. Il legislatore ha altresì stabilito il divieto per le amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti appena illustrati di procedere a nuove assunzioni. Questo divieto ha il pregio di insistere sulla necessità di procedere a nuovi concorsi e a nuove assunzioni solo sulla base di una reale esigenza organizzativa e funzionale dell'ente, verificando a monte i profili professionali più idonei.

In relazione al nuovo PTFP, lo scorso 8 maggio il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha adottato il decreto riguardante le linee di indirizzo volte ad orientare le pubbliche amministrazioni nella predisposizione dei nuovi piani dei fabbisogni del personale. Dall'analisi del decreto emerge il duplice profilo del nuovo strumento introdotto dal legislatore delegato: da un lato, infatti, il Piano dovrà contenere una analisi quantitativa riferibile alla consistenza numerica del personale effettivamente impiegato all'interno di ciascuna amministrazione per la realizzazione dei compiti istituzionali affidati all'ente. Sul versante quantitativo si mira così ad individuare un fabbisogno uniforme per aree di attività omogenee. Dall'altro lato il nuovo modello ha l'ambizione di svolgere parallelamente una analisi qualitativa riferibile alle varie professioni e diverse capacità professionali di cui l'ente dispone

²⁷Sul punto si rimanda al contributo di S. BATTINI, *Al servizio della Nazione? Verso un nuovo modello di disciplina della dirigenza e del personale pubblico*, pp. 652-653. Il testo è il frutto della relazione tenuta dall'A. al 62° Convegno di Studi amministrativi su *L'Italia che cambia: dalla riforma dei contratti pubblici alla riforma della Pubblica Amministrazione* - Varenna, 22, 23 e 24 settembre 2016 e disponibile all'interno del sito internet eticapa.it.



o dovrebbe disporre per la realizzazione delle attività ad esso affidate. Per raggiungere quest'ultimo obiettivo sorge pertanto una esigenza di far confluire in un'unica banca dati le informazioni sulle competenze e le conoscenze del capitale umano del pubblico impiego.

5. Il sistema informativo nazionale sul lavoro pubblico

La disposizione di legge che ha previsto le linee guida sommariamente esaminate nel paragrafo precedente (articolo 6-ter del d.lgs. n. 165 del 2001) ha stabilito altresì un interessante coordinamento con il sistema conoscitivo del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche (SICO) di cui all'articolo 60 del TUPI.²⁸ Il sistema informativo SICO è dedicato all'acquisizione dei flussi informativi previsti dal Titolo V del d.lgs. n.165 del 2001, riguardanti il personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche. Il SICO, gestito dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – IGOP, mira a raccogliere tutte le informazioni relative al personale in servizio, provenienti dalle diverse amministrazioni, in un'unica banca dati. Il flusso delle informazioni, acquisite attraverso il sistema, consente non solo di effettuare il controllo del costo del lavoro pubblico seguendo l'intero ciclo di formazione della spesa ma anche di raccogliere informazioni utili sulle conoscenze e le professionalità dei dipendenti pubblici. In questo modo le pubbliche amministrazioni, nella predisposizione dei loro piani, comunicano a siffatto sistema le informazioni riguardanti i mestieri, le competenze professionali a loro disposizione e le informazioni riguardanti i loro fabbisogni.

La predisposizione di un organico sistema informativo nazionale, all'interno del quale confluiscono i fabbisogni delle pubbliche amministrazioni in relazione alle conoscenze professionali e all'effettivo impiego della forza lavoro, rappresenta una politica non più rinviabile grazie alla quale poter governare i processi di modernizzazione del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Ad oggi il SICO è in corso di implementazione. Il compito del futuro Governo sarà quindi quello di accompagnare e seguire l'attento sviluppo del sistema informativo, mettendo così a rete le conoscenze riguardanti il capitale umano presente all'interno delle pubbliche amministrazioni, per meglio garantire la possibilità di una adeguata analisi delle competenze e dei fabbisogni per ciascuna pubblica amministrazione.²⁹ Accanto al SICO coesiste, sempre in fase di sviluppo, il sistema informativo nazionale del lavoro pubblico istituito

²⁸All'interno del sito istituzionale della ragioneria generale dello Stato è consultabile il conto annuale 2016 del pubblico impiego.

²⁹Per una esaustiva indagine sulle procedure e i modelli di implementazione dei nuovi piani di fabbisogno del personale si rimanda ai due rapporti finali che sono stati predisposti dal Dipartimento della funzione pubblica con l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN): "modelli di analisi e di gestione dei fabbisogni di personale nelle amministrazioni pubbliche" e "Modelli di rappresentazione delle professioni e relative competenze: ipotesi di lavoro per le PA", entrambi disponibili sul sito istituzionale aranagenzia.it.

presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica.³⁰ In fase di implementazione dei sistemi informativi citati, si suggerisce una razionalizzazione dei due strumenti, facendo confluire in un'unica banca dati le informazioni qualitative e quantitative sul lavoro pubblico. Una più stringente sinergia tra il Ministero dell'economia e delle finanze, interessato al rispetto dei tetti finanziari di spesa per il personale pubblico, e il Dipartimento della funzione pubblica, maggiormente sensibile al dato qualitativo e professionale dei dipendenti attualmente in servizio e di quelli necessari per arricchire le conoscenze all'interno delle pubbliche amministrazioni, avrebbe senza dubbio il merito di evitare duplicazioni di piattaforme e strutture.

La programmazione dei fabbisogni dovrà poi essere collegata all'esigenza del nuovo reclutamento del personale sulla base di un previo esperimento dell'analisi delle competenze non disponibili presso altre pubbliche amministrazioni. Per questa ragione le linee guida sulla programmazione triennale dei fabbisogni si intrecciano con quelle recentemente previste dall'articolo 35, comma 5.2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 relativo allo svolgimento delle prove concorsuali e alla valutazione dei titoli di cui si dirà nelle pagine seguenti.

6. Le linee guida sulle procedure concorsuali

Come detto nel paragrafo precedente, il PTFP è approvato altresì per la messa al bando delle assunzioni. Secondo infatti quanto prescrive l'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono autorizzati l'avvio delle procedure concorsuali e le relative assunzioni del personale delle amministrazioni dello Stato. Per quanto riguarda queste ultime, quindi, sarà lo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ad approvare con lo stesso documento sia il PTFP e sia le autorizzazioni per le assunzioni. Oltre, dunque, all'introduzione di una riformulazione nelle procedure e nella programmazione del personale da impiegare nelle attività dei pubblici uffici, il legislatore delegato si è occupato parallelamente di inserire alcuni elementi per migliorare la scelta delle professionalità e delle competenze da acquisire all'interno dei pubblici uffici.³¹

Il legislatore delegato ha previsto all'interno dell'articolo 35, riguardante il reclutamento del personale, ulteriori principi che devono guidare le procedure di reclutamento quali: la facoltà, per ciascuna amministrazione, di limitare nel bando il numero degli eventuali idonei in misura non superiore al venti

³⁰Il Dipartimento della funzione pubblica, in qualità di Organismo intermedio del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, si legge all'interno del sito istituzionale, ha ammesso a finanziamento i seguenti interventi destinati a sostenere i processi di modernizzazione e di riforma della Pubblica Amministrazione e l'attuazione della Strategia per la crescita digitale.

³¹L'articolo 6 del d.lgs. 75 del 2017 ha riformulato l'articolo 35 del TUPI.

per cento dei posti messi a concorso e ove pertinente, tra i requisiti richiesti per specifici profili o livelli di inquadramento il possesso del titolo di dottore di ricerca. Inoltre, si stabilisce che le amministrazioni pubbliche, per lo svolgimento delle proprie procedure selettive, possano rivolgersi al Dipartimento della funzione pubblica ed avvalersi della Commissione per l'attuazione del Progetto di Riqualificazione delle Pubbliche Amministrazioni (RIPAM), fatte comunque salve le competenze delle Commissioni esaminatrici. A tal fine, la Commissione RIPAM si avvale di personale messo a disposizione dall'Associazione Formez PA. Viene inoltre stabilito che il bando di concorso possa fissare un contributo di ammissione per la partecipazione e che il Dipartimento della funzione pubblica elabori, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, linee guida sullo svolgimento delle prove concorsuali e sulla valutazione dei titoli.³²

Così l'articolo 35, comma 5.2, del TUPI ha previsto l'emanazione di nuove linee guida per lo svolgimento delle prove concorsuali e per la valutazione dei titoli. Le nuove linee guida di natura non regolamentare sono state adottate dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione il 24 aprile 2018 ed andranno così ad orientare la disciplina prevista dalle fonti di natura legislativa e regolamentare sopra richiamate.³³

Nel presente studio si è scelto di seguire la stessa impostazione e struttura che si è data all'interno del decreto recentemente approvato, analizzandone i contenuti e le criticità che maggiormente si riscontrano all'interno delle procedure di reclutamento. Prima di passare alla sua dettagliata analisi, ci si soffermerà su due aspetti preliminari di primaria importanza: il primo concerne la scelta della quota da riservare, all'interno dei pubblici concorsi, a chi già svolge un ruolo all'interno delle pubbliche amministrazioni. La dicotomia tra concorsi interni ed esterni per il reclutamento dei pubblici impiegati è un punto nodale all'interno del quale vi si deve operare un cauto bilanciamento per favorire, da un lato, chi ha maturato esperienze e competenze all'interno delle pubbliche amministrazioni, e chi, invece, aspira dall'esterno con un adeguato bagaglio accademico e professionale ad entrare a far parte del corpo burocratico pubblico. Il secondo aspetto riguarderà brevemente la trasparenza nelle procedure selettive.

6.1. Concorsi pubblici interni ed esterni

Come ampiamente illustrato nelle prime pagine, il concorso rappresenta, o quantomeno dovrebbe rappresentare, la procedura ordinaria per la selezione del personale pubblico.³⁴ Quindi le procedure

³³Le nuove linee guida (direttiva n. 3 del 24 aprile 2018) sono disponibili all'interno del sito istituzionale del Dipartimento della funzione pubblica.

³⁴In questa sede non è utile ripercorrere tutte le vicende giurisprudenziali che si sono susseguite. Sul punto però basta citare solo alcune sentenze del Giudice delle leggi: sent. nn. 227 del 2013, 62 del 2012, 310 299 del 2011.

concorsuali riservate al personale pubblico per le progressioni di carriera è da considerarsi un'eccezione al principio concorsuale e, in quanto tale, deve essere supportata da esigenze particolari ed eccezionali. Per tale ragione si dovrebbero privilegiare, in tutti quei casi in cui non sussistano specifiche e motivate esigenze per derogare a tale principio, e sempre in virtù della necessità di assicurare in ogni caso il buon andamento delle pubbliche amministrazioni, procedure di reclutamento che assicurino la più ampia partecipazione di soggetti esterni alle amministrazioni pubbliche che aspirano a farne parte. Accanto a questa necessità, però, ne sussiste una altrettanto valida e compatibile con il principio meritocratico e di buon andamento dell'agire amministrativo, ossia quello di valorizzare i soggetti che già lavorano all'interno dei pubblici uffici e che per tali ragioni hanno sviluppato, sul campo, un adeguato patrimonio di conoscenze professionali e umane.

Il concorso pubblico viene così ad acquisire una duplice valenza: da un lato, strumento per l'accesso dall'esterno al lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e, dall'altro, mezzo per le progressioni verticali dei soggetti già in servizio. La privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, intrapresa nei primi anni Novanta del secolo scorso, ha suscitato in dottrina e giurisprudenza un acceso dibattito in ordine all'estensione o meno della disciplina pubblicistica riguardante proprio le progressioni verticali dei pubblici dipendenti.³⁵ Dopo un primo approccio teso ad estendere all'area delle promozioni la disciplina privatistica, in quanto mera vicenda modificativa e non novativa del rapporto di lavoro, la giurisprudenza è successivamente arrivata ad affermare la piena equiparazione tra procedure finalizzate alla costituzione del rapporto di lavoro e procedure funzionali alla progressione in carriera.³⁶

All'interno di questo contesto, la cd. riforma Brunetta ha inteso abolire la disciplina contrattuale delle progressioni verticali, riassorbendole nell'alveo pubblicistico, obbligando così le amministrazioni ad attenersi ai principi di concorsualità e selettività in questo campo.³⁷ L'intervento del legislatore si era reso

³⁵Per esigenze di economia del testo, in relazione a tale profilo, si rimanda al testo di V. LUCIANI, *Assunzioni e progressioni in carriera nell'impiego pubblico locale, tra legge statale e legge regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, pp. 907-928.

³⁶La svolta giurisprudenziale è stata intrapresa dalla decisione della Suprema Corte di cassazione, Sezioni Unite, n. 15403 del 2003.

³⁷La misura è stata ottenuta per il tramite del combinato disposto dell'articolo 24 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 nella misura in cui stabilisce che “[...] le amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 1° gennaio 2010, coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni. 2. L'attribuzione dei posti riservati al personale interno è finalizzata a riconoscere e valorizzare le competenze professionali sviluppate dai dipendenti, in relazione alle specifiche esigenze delle amministrazioni.” e dall'articolo 52, comma 1-*bis* del TUIPI nella parte in cui si afferma che: “[...] Le progressioni all'interno della stessa area avvengono secondo principi di selettività, in funzione delle qualità culturali e professionali, dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito. Le progressioni fra le aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso.

necessario per due ragioni: da un lato per fermare l'abuso di tale istituto che si era registrato negli anni precedenti, imponendo così alle amministrazioni limiti percentuali per le progressioni economiche che nei fatti avevano relegato il concorso pubblico a mezzo residuale e non già ordinario. D'altro canto, come detto, il vuoto normativo aveva permesso di assicurare procedure di reclutamento per i soli dipendenti interni alle pubbliche amministrazioni, bloccando considerevolmente l'accesso dall'esterno. Con la riforma del 2009, quindi, si è imposta la progressione di carriera esclusivamente mediante la partecipazione a concorsi pubblici, con riserva di posti non superiore al 50%. Pertanto, perché un dipendente pubblico possa aspirare ad una progressione verticale, occorre che l'ente di appartenenza bandisca un concorso e che questo possa assicurare la copertura dei posti per un limite massimo del 50 per cento al personale interno.

L'articolo 22, comma 15, del d.lgs. 75 del 2017 ha però introdotto, senza una espressa previsione della legge delega n.124 del 2015, una nuova ipotesi di progressioni verticali, limitandola però al solo triennio 2018-2020 e derogando così ai vincoli posti dalla disciplina positiva di cui all'articolo 52, comma 1-*bis*, del TUPI.³⁸ Per il triennio indicato, dunque, sussiste in capo alle amministrazioni una mera facoltà per espletare queste particolari progressioni verticali. Tale facoltà, però, rischierebbe di limitare i nuovi spazi assunzionali per i soggetti esterni. In più, a dispetto delle ordinarie progressioni di carriera previste dall'articolo 52, comma 1-bis, l'articolo 22, comma 15, del d.lgs. 75 del 2017 non prevede la riserva di posti in concorsi pubblici, ma procedure selettive interamente riservate ai dipendenti interni.

Si auspica, dunque, che le amministrazioni, nonostante la facoltà anzidetta, rispettino la norma a regime contenuta nel TUPI, assicurando un adeguato bilanciamento tra chi, legittimamente, aspira ad entrare nel corpo burocratico pubblico e chi, invece, auspica sulla base del bagaglio professionale e conoscitivo ad occupare posizioni più elevate di carriera.

[...]. Per un commento sugli effetti della legge delega n. 15 del 2009 e del d.lgs. n. 150 del 2009 Cfr. L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009.

³⁸La disposizione stabilisce, infatti, che: “Per il triennio 2018-2020, le pubbliche amministrazioni, al fine di valorizzare le professionalità interne, possono attivare, nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali, procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo, fermo restando il possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno. Il numero di posti per tali procedure selettive riservate non può superare il 20 per cento di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria. In ogni caso, l'attivazione di dette procedure selettive riservate determina, in relazione al numero di posti individuati, la corrispondente riduzione della percentuale di riserva di posti destinata al personale interno, utilizzabile da ogni amministrazione ai fini delle progressioni tra le aree di cui all'articolo 52 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Tali procedure selettive prevedono prove volte ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare e applicare nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni, l'attività svolta e i risultati conseguiti, nonché l'eventuale superamento di precedenti procedure selettive, costituiscono titoli rilevanti ai fini dell'attribuzione dei posti riservati per l'accesso all'area superiore”.

6.2. La trasparenza nelle procedure selettive

Come si evince dalla lettura del già citato d.P.R. n. 874 del 1994, le norme sulla trasparenza per le procedure concorsuali risultano assai scarse e rimesse sostanzialmente, di volta in volta, alle commissioni esaminatrici.³⁹ Su questo versante sarebbe quindi opportuno prevedere più incisivi strumenti di trasparenza a monte e a valle delle procedure concorsuali. Sfruttando le possibilità che offre la rete internet, un più ampio accesso alle informazioni e ai documenti concorsuali, quali ad esempio l'inserimento dei curricula dei candidati, delle valutazioni delle prove scritte e delle fasi successive (nel rispetto sempre della protezione dei dati personali) consentirebbe, da un lato, di contenere il livello di discrezionalità inevitabilmente presente nelle varie fasi e, dall'altro, aumenterebbe la fiducia degli aspiranti candidati in tali procedure.

All'interno però delle nuove e già citate linee guida sulle procedure concorsuali, uno dei punti maggiormente innovativi risiede nell'istituzione del "portale del reclutamento" la cui implementazione potrebbe comportare un non indifferente aumento del tasso di pubblicità nello svolgimento delle procedure selettive.

La direttiva n. 3/2018 demanda al Dipartimento della finanza pubblica lo sviluppo del "portale del reclutamento", ossia di un sistema informativo nazionale, accessibile alle amministrazioni pubbliche e ai cittadini per favorire il miglior coordinamento delle procedure di reclutamento. Il sistema, strutturato come banca dati di monitoraggio delle procedure concorsuali poste in essere dalle amministrazioni pubbliche, ha lo scopo di consentire una rappresentazione omogenea e completa delle informazioni e fornire, in aderenza ai principi di trasparenza e di pubblicità, un più adeguato servizio alle amministrazioni. La banca dati dovrà, in sintesi, consentire la consultazione in un unico sito delle informazioni relative a tutti i concorsi pubblici, facilitando le pubbliche amministrazioni nel reperimento dei dati e delle valutazioni dei candidati e aiutando gli aspiranti candidati a velocizzare e semplificare la presentazione della documentazione richiesta e delle informazioni necessarie.

Il processo di implementazione, non solo per il versante della trasparenza, ma per esigenze di razionalizzazione di tutto il sistema concorsuale, dovrà essere preso sul serio con l'attenzione però di fare

³⁹L'articolo 12 del d.P.R. n. 874 del 1994 prevede che: "Le commissioni esaminatrici, alla prima riunione, stabiliscono i criteri e le modalità di valutazione delle prove concorsuali, da formalizzare nei relativi verbali, al fine di assegnare i punteggi attribuiti alle singole prove. Esse, immediatamente prima dell'inizio di ciascuna prova orale, determinano i quesiti da porre ai singoli candidati per ciascuna delle materie di esame. Tali quesiti sono proposti a ciascun candidato previa estrazione a sorte. 2. Nei concorsi per titoli ed esami il risultato della valutazione dei titoli deve essere reso noto agli interessati prima dell'effettuazione delle prove orali. 3. I candidati hanno facoltà di esercitare il diritto di accesso agli atti del procedimento concorsuale ai sensi degli articoli 1 e 2 del decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1992, n. 352, con le modalità ivi previste".

della trasparenza nei pubblici concorsi uno strumento e mai un fine. Infatti, la sempre più attenta esigenza di strumenti di pubblicità, rappresenta un idoneo mezzo di tutela, da un lato, per i diretti interessati e, dall'altro, per tutti i cittadini il cui interesse è avere un corpo di pubblici funzionari capace, senza però, perdere di vista il reale obiettivo del pubblico concorso: la scelta dei migliori.

6.3. L'accentramento dei concorsi

Le figure professionali da reclutare all'interno delle molteplici e variegata pubbliche amministrazioni possono essere distinte le une dalle altre o essere accumulate da una certa omogeneità di funzioni. In certi casi alcuni profili professionali sono richiesti e indispensabili per un solo ente che svolge funzioni con un alto grado di tecnicità; in altri casi invece il personale da reclutare per determinate attività può non divergere da una amministrazione all'altra. Nel secondo caso per esigenze di riduzione dei costi (meno concorsi pubblici si fanno, meno si spende) e per esigenze di trasparenza e pubblicità (in una amministrazione che gestisce autonomamente un concorso casi di malcostume possono essere più frequenti) può essere opportuno unificare le diverse procedure selettive. Già nel 1979 all'interno del celebre "Rapporto Giannini"⁴⁰ si prospettava l'accentramento delle procedure concorsuali per posizioni e qualifiche, all'interno di diverse amministrazioni, accomunate da un certo grado di identità in relazione alle funzioni da svolgere. In un contesto di drastica riduzione della spesa pubblica, le tendenze legislative volte all'aggregazione delle procedure concorsuali negli ultimi anni sono emerse con più vigore.⁴¹

Il decreto legislativo n. 75 del 2017, novellando l'art. 35, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001, ha poi espressamente previsto, seppure in termini di facoltà, che anche tutte le amministrazioni, diverse da quelle centrali, possano rivolgersi al Dipartimento della funzione pubblica per l'organizzazione di concorsi unici accentrati o aggregati per dirigenti o figure comuni. Le pubbliche amministrazioni dovranno avere il compito e la lungimiranza di saper sfruttare adeguatamente quando previsto dal legislatore delegato del 2017.⁴² L'unicità dei concorsi per più amministrazioni consente, infatti,

⁴⁰Il rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato, trasmesso alle Camere dal Ministro della funzione pubblica il 16 novembre del 1979, è disponibile sul sito tecnichenormative.it.

⁴¹Sotto questo specifico profilo, rileva innanzitutto la previsione dell'articolo 4, comma 3-*quinquies*, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, che impone alle amministrazioni dello Stato, alle agenzie e agli enti pubblici economici, concorsi pubblici unici per il reclutamento dei dirigenti e delle figure professionali comuni.

⁴²Il concorso pubblico unico è organizzato dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, che cura anche la previa ricognizione dei fabbisogni, potendo avvalersi della Commissione per l'attuazione del progetto di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni (Commissione RIPAM) e anche di personale messo a disposizione dall'Associazione Formez PA. Qualora le posizioni vacanti siano tutte collocate nella medesima regione, il concorso unico può svolgersi in ambito regionale, ferme restando le norme generali di partecipazione ai concorsi pubblici. In presenza di una chiara programmazione territoriale riferita ad amministrazioni o uffici aventi sede nel relativo territorio che determina una rilevante disponibilità di posti da bandire, si può procedere con i concorsi unici regionali.

un'adeguata partecipazione ed economicità dello svolgimento della procedura concorsuale e l'applicazione di criteri di valutazione oggettivi e uniformi, tali da assicurare omogeneità qualitativa e professionale in tutto il territorio nazionale per funzioni equivalenti. Lo svolgimento dei concorsi in forma centralizzata o aggregata, con effettuazione delle prove in ambiti territoriali ampi, è invece obbligatorio per le amministrazioni centrali.⁴³ Anche in questo ambito il nuovo strumento P'TFP e il portale del reclutamento, se adeguatamente implementati, potranno avere il pregio di favorire lo sviluppo di concorsi unici per categorie di personale omogenee.⁴⁴

6.4. Modelli e metodi per il reclutamento

Un modello ideale di concorso pubblico non esiste. Le diverse procedure concorsuali vanno infatti ritagliate in relazione ai profili professionali che si intendono reclutare e sulla base degli strumenti previsti dalle fonti normative.⁴⁵

La scelta della procedura selettiva più idonea, quindi, deve tenere conto, da un lato, dell'ambito di competenza richiesto e, dall'altro, della necessità di garantire una certa celerità. In relazione ai modelli e ai metodi per il reclutamento si segnalano, per punti, alcuni elementi di primaria importanza:

- per alcune qualifiche sembra opportuno dare adeguata valorizzazione al titolo di dottore di ricerca. Sul punto si segnala che l'articolo 35, comma 3, lett. *e-ter*), del TUPI, così come novellato dal decreto legislativo n. 75 del 2017, consente di richiedere il possesso del titolo di dottore di ricerca quale requisito di accesso per specifici profili o livelli di inquadramento e comunque di valutarlo, ove pertinente, tra quelli rilevanti ai fini del concorso per titoli o per titoli ed esami;
- primaria importanza va poi data, alla luce del contesto socio-economico in cui viviamo, alle competenze in campo linguistico e informatico. Anche su questo specifico punto il riscritto articolo 37 del d.lgs. 165 del 2001 stabilisce che i bandi di concorso debbano prevedere l'accertamento della conoscenza dell'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse, della lingua inglese, e, in relazione al profilo professionale richiesto, di altre lingue straniere. La disposizione in esame mira certamente a fare in modo che gli aspiranti candidati conoscano le lingue straniere e

⁴³Sul punto si v. l'art. 17, comma 1, lett. *c*), della legge 7 agosto 2015, n. 124.

⁴⁴Sul punto v. sempre S. BATTINI, *Al servizio della Nazione?*, *Cit.*, p. 657.

⁴⁵Tenuto conto delle metodologie di reclutamento previste dalla normativa vigente e in particolare dal D.P.R. n. 487 del 1994, il bando di concorso definisce innanzitutto, in relazione alla professionalità da reclutare, quale tipologia di concorso pubblico risulta più adatta tra: a) concorso pubblico per esami; b) concorso pubblico per titoli; c) concorso pubblico per titoli ed esami; d) corso-concorso; e) selezione mediante lo svolgimento di prove volte all'accertamento della professionalità richiesta. Nell'ambito della disciplina generale individuata dal D.P.R. 487 del 1994, il bando definisce procedure mirate al reclutamento delle varie figure professionali, tenendo anche conto, per l'accesso alla dirigenza, della disciplina dettata dai D.P.R. n. 272 del 2004 e n. 70 del 2013.

sappiano adeguatamente padroneggiare le nuove infrastrutture tecnologiche per comunicare e gestire meglio i flussi informativi. Il rischio più evidente sul punto risiede però nella possibile creazione di un mercato che sforni, dietro lautissimi compensi, certificati attestanti le suddette capacità. Sul punto un cauto bilanciamento sembra opportuno: se il concorso pubblico serve ad accertare, durante le varie prove selettive, le reali capacità e conoscenze del candidato, chiedere a monte una serie di titoli, porta con sé il rischio di svilire la stessa natura del concorso: non più procedura volta all'accertamento delle capacità dei candidati ma bensì "validatore" di titoli e di attestati acquisiti altrove;

- in presenza di un numero elevato di candidati, una preselezione sembra a volte inevitabile. È necessario infatti poter coniugare le esigenze di imparzialità con quelle di rapidità ed efficienza. L'uso di prove preselettive, che riducano drasticamente il numero dei candidati per l'accesso alle successive fasi concorsuali, deve in ogni caso essere adeguato alla *ratio* stessa del concorso: la scelta dei migliori sulla base della loro effettiva preparazione e capacità. Da questo punto di vista, per esempio, lo svolgimento della preselezione sulla base di domande a risposta multipla, estratte da una banca dati di domande preventivamente pubblicate con l'indicazione delle risposte esatte, privilegia i candidati che hanno il tempo di svolgere uno studio mnemonico, che non necessariamente corrispondono a quelli più preparati e più capaci. Ove si proceda con domande a risposta multipla, occorrerebbe tenere conto che i candidati migliori non sono semplicemente quelli più preparati, perché il concorso serve a valutare non solo la preparazione, ma anche le capacità e le competenze. Le domande, dunque, non dovrebbero essere prevalentemente volte a premiare lo studio mnemonico, ma dovrebbero includere sia quesiti basati sulla preparazione (generale e nelle materie indicate dal bando), sia quesiti basati sulla soluzione di problemi, in base ai diversi tipi di ragionamento (logico, deduttivo, numerico);
- all'interno dei bandi di concorso la valutazione dei titoli riveste un ruolo importante in quanto permette al candidato di poter far valere in una prima fase le esperienze formative e lavorative già maturate. Per premiare e per assicurare un giusto equilibrio tra coloro che già sono pubblici dipendenti e coloro che, invece, aspirano ad entrare nel corpo burocratico, i titoli di servizio dovrebbero essere valutati in misura non troppo superiore rispetto agli altri titoli. Per gli stessi titoli di servizio, poi, vi è l'esigenza che essi devono essere valutati adeguatamente anche in relazione alle valutazioni delle *performance* di ciascun soggetto. Per gli altri, invece, vi deve essere un certo grado di corrispondenza tra l'esperienza professionale e accademica del candidato con quella oggetto del bando di concorso;

- le procedure concorsuali devono essere indirizzate a verificare le capacità dei candidati di applicare le conoscenze possedute a specifiche situazioni o casi problematici, di ordine teorico o pratico, prevedendo ad esempio prove volte alla soluzione di casi concreti o alla predisposizione di documenti. Il modello da seguire sul punto potrebbe essere quello dell'ufficio europeo di selezione del personale (EPSO);
- infine, in punto di formazione delle graduatorie è da accogliere con favore la recente novità, introdotta dal decreto legislativo n. 75 del 2017, relativa alla previsione, nel bando, del numero degli eventuali idonei, in misura non superiore al venti per cento dei posti messi a concorso.⁴⁶ La disposizione assicura una selezione dei candidati più rigorosa e più coerente con il principio di buon andamento ed è volta a scongiurare il formarsi di graduatorie eccessivamente lunghe, formate da idonei che difficilmente potranno essere chiamati nel periodo di vigenza della graduatoria medesima e che possono bloccare la possibilità per le amministrazioni di svolgere nuovi concorsi, anche a distanza di anni, in caso di proroghe delle stesse.

7. La dirigenza pubblica e il ruolo della Scuola nazionale dell'amministrazione

I processi di cambiamento del sistema amministrativo richiedono una classe dirigente capace di guidare le graduali trasformazioni delle pubbliche amministrazioni in relazione ai continui mutamenti dei contesti economico-sociali. Qualsiasi riforma amministrativa, dunque, non può non tenere in debita considerazione la figura, nell'ottica di una sua continua valorizzazione, del dirigente pubblico quale anello di congiunzione tra l'organizzazione degli uffici, all'interno, e l'organizzazione dei servizi, all'esterno. Per tale figura si richiede lo sviluppo di una professionalità che riesca a coniugare capacità tecniche e manageriali con quelle di *leadership*.⁴⁷ Proprio in virtù delle delicate funzioni che spettano a chi dirige, a livello internazionale si riscontra un crescente numero di Paesi che applicano al sistema della dirigenza pubblica un regime separato rispetto alla generalità dei dipendenti pubblici con sistemi dedicati di selezione, gestione del personale e remunerazione. Dedicare un autonomo spazio alla dirigenza pubblica significa, dunque, ragionare più attentamente su un nodo cruciale della pubblica amministrazione attraverso il quale qualsiasi iniziativa volta alla riforma e alla riqualificazione della pubblica amministrazione non può che passare da una speculare riforma del corpo dirigenziale pubblico.

Ai sensi dell'attuale quadro normativo l'accesso al ruolo della dirigenza, per le amministrazioni dello Stato, si svolge secondo due distinte modalità: la procedura del concorso riservato al personale interno

⁴⁶Così ora l'articolo 35, comma 3, lett. *e-bis*), del decreto legislativo n. 165 del 2001.

⁴⁷Sul punto Cfr. E. BORGONOVÌ – G. FATTORE – F. LONGO, *Management delle istituzioni pubbliche*, *Cit.*, p. 213 e ss.

all'amministrazione e dotato di alcuni e particolari requisiti, e quello del corso-concorso, bandito dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione e aperto sia a soggetti esterni che a soggetti interni alla pubblica amministrazione.⁴⁸ Le tappe inerenti alla valorizzazione del ruolo del dirigente pubblico sono state molteplici e spesso non lineari.⁴⁹

All'articolo 11 la legge n. 124 del 2015 delegava il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di dirigenza pubblica, dettando, al comma 1, principi e criteri direttivi e, al comma 2, disciplinando l'iter di approvazione dei decreti delegati.⁵⁰ Durante la scrittura del decreto delegato, la Corte Costituzionale, con sentenza 25 novembre 2016, n. 251 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11 "nella parte in cui prevede che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni",⁵¹ interrompendo così bruscamente la procedura di approvazione del decreto delegato. La mancata riforma del sistema della dirigenza rappresenta una importante occasione mancata per il rilancio e il rinnovato del complessivo sistema e per questa ragione rappresenta, a parere di chi scrive, un obiettivo non più rinviabile.

Nonostante, dunque, le norme che disciplinano il sistema della dirigenza pubblica siano rimaste inalterate, alcune riflessioni di carattere generale sul suo sistema di reclutamento sono in ogni caso opportune. In prima battuta, ai fini di un completo rinnovamento della pubblica amministrazione, di un suo più cospicuo ringiovanimento, che permetta l'ingresso nel mondo dell'amministrazione di nuove e più moderne conoscenze, il sistema del corso-concorso sembra preferibile. Al tempo stesso però permettere a chi è già dipendente pubblico di poter progredire nell'avanzamento di carriera, premiando il soggetto che ha maturato una esperienza pratica nel campo delle pubbliche amministrazioni, è un altrettanto punto

⁴⁸Sul punto V. l'articolo 28, comma 1, del TUPI. Il comma 5 del medesimo articolo demanda ad un regolamento governativo la concreta disciplina delle procedure di reclutamento per i dirigenti pubblici. Il regolamento è il decreto del Presidente della Repubblica 24 settembre 2004, n. 272. In queste pagine si tralasceranno le modalità applicative e i requisiti richiesti per le due procedure di reclutamento. Per questi aspetti si rimanda alla lettura del citato decreto.

⁴⁹Sul punto Cfr. L. CASINI, *Venti anni di politica e amministrazione in Italia*, BOLOGNA, 2016.

⁵⁰In relazione ai contenuti dell'articolo 11, della legge n. 124 del 2015 V. il contributo di S. BATTINI, *Le norme sul personale*, in *GDA*, 5/2016, 646 e ss. Per una ricostruzione circa la rivoluzione giuridica del pubblico impiego alla luce delle recenti riforme cfr. M. SAVINO, *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2015, 641 e ss.

⁵¹Ci si riferisce all'articolo 11, comma 1 lettere a), b), numero 2), c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q) (nella parte in cui detta principi e criteri direttivi relativi alla delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di dirigenza pubblica) e comma 2 (là dove stabilisce che i decreti legislativi delegati siano adottati «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata»). La Sentenza è stata pubblicata in G.U. 1^a s.s. 30/11/2016, n. 48. In merito alla citata sentenza della Corte, tanti sono stati i commenti che ne sono scaturiti. Su tutti V. R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it* e C. PADULA, *Il riparto delle competenze legislative fra Stato e regioni in materia di pubblico impiego*, in *Federalismi.it*, 8 novembre 2017.

da tenere in debita considerazione. Per questa ragione la scelta di riservare, nelle singole amministrazioni, un numero massimo non superiore al cinquanta per cento dei posti da ricoprire secondo la procedura del concorso sembra offrire un adeguato bilanciamento tra le due contrapposte esigenze. In seconda battuta, per quanto attiene al conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti esterni (secondo quanto previsto dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001) va segnalato che la disposizione è spesso servita come strumento per premiare sia i funzionari più accomodanti e sia i soggetti maggiormente legati al potere politico e non già per attingere dal mercato del lavoro privato particolari figure dotate di conoscenze e abilità non presenti nell'amministrazione. Per evitare, dunque, un uso distorto di tale strumento sarebbe auspicabile introdurre: misure volte a conferire gli incarichi solo a soggetti in possesso di specifici e ben determinati requisiti non presenti nell'amministrazione; procedure maggiormente trasparenti e di evitare il rinnovo degli incarichi alla loro scadenza, rendendo obbligatorio per l'amministrazione, qualora l'esigenza di avvalersi delle competenze preliminarmente richieste dovesse permanere, di avviare la procedura di reclutamento mediante concorso. In terza, e ultima battuta, si segnala che nel rimodulare, infine, i canali di accesso ai ruoli, nella legge delega si prevedeva la completa riforma strutturale della Scuola Nazionale della Pubblica Amministrazione (SNA). Giova in questa sede sottolineare come durante il percorso parlamentare, volto all'approvazione della legge delega, la previsione secondo cui alla SNA sarebbe spettata la totale gestione dei bandi dei corsi-concorsi e dei concorsi sia venuta meno. Lo stralcio dell'originaria previsione governativa sul punto rappresentava un *vulnus* dell'interno impianto normativo, nella misura in cui il modello di unitarietà delle procedure concorsuali sopra esposte avrebbe potuto subire un forte ridimensionamento.⁵²

Il legislatore futuro dovrà, quindi, ipotizzare, sempre nell'ottica dell'uniformità, più idonee e articolate procedure per riformare il sistema della dirigenza pubblica sia in ambito nazionale che locale.

7.1. Il 7° corso-concorso della Scuola Nazionale dell'amministrazione

Nella Gazzetta Ufficiale - 4ª Serie speciale "Concorsi ed Esami" del 4 settembre 2018 n. 70, è stato pubblicato il bando di concorso per l'ammissione di 148 allievi al corso-concorso selettivo di formazione organizzato dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione per il reclutamento di 123 dirigenti nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici.

⁵²In relazione al rapporto tra dirigenza pubblica e scuola nazionale dell'amministrazione V. su tutti il contributo, seppur datato, di grande attualità di B. G. MATTARELLA (a cura di), *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, Collana "Studi e Ricerche"*, n. 10, Roma 2009.

A distanza di sei anni dall'ultima procedura selettiva, il VII corso-concorso rappresenta l'occasione per un rinnovamento della pubblica amministrazione grazie al ruolo centrale che svolgerà la SNA durante il procedimento selettivo e di formazione dei nuovi dirigenti pubblici. In relazione al nuovo bando di concorso, sulla base di quanto esposto nelle pagine precedenti, saranno esposte alcune considerazioni di carattere generale:

- a) l'articolo 5 del bando di concorso prevede che, nel caso in cui il numero di domande di partecipazione è pari o superiore a tre volte il numero dei posti messi a concorso, si dovrà svolgere una prova preselettiva per determinare l'ammissione dei candidati alle prove scritte. Nell'ambito di tale procedura la mancata previsione della preventiva pubblicazione della banca dati sembra da accogliere con favore al fine di non privilegiare uno studio mnemonico ma bensì critico. Così come è da accogliere con favore che tra le domande si dia un peso non poco significativo alla soluzione di problemi in base ai diversi tipi di ragionamento (logico, deduttivo, numerico);
- b) in tale procedura concorsuale la previsione di cui all'articolo 35, comma 3, lett. *e-ter*), del decreto legislativo n. 165 del 2001, così come introdotta dal decreto legislativo n. 75 del 2017 in relazione alla valorizzazione del titolo di dottore di ricerca non sembra essere stata pienamente sfruttata. Il conseguimento del dottorato di ricerca è, ai sensi dell'articolo 2 del bando, "mero" requisito di ammissione al concorso al pari di un master di II livello o di un diploma di specializzazione;
- c) come detto in precedenza, il riscritto articolo 37 del d.lgs. n. 165 del 2001 ha stabilito che i bandi di concorso debbano prevedere l'accertamento della conoscenza dell'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse, della lingua inglese. Sulla scorta di tale previsione normativa il bando di concorso prevede, giustamente, l'accertamento di tali competenze durante la fase concorsuale senza la preventiva presentazione di certificati attestanti tali capacità rilasciati da soggetti esterni;
- d) in ultima analisi è altresì da accogliere con favore quanto stabilito dal bando in relazione alle prove scritte. Dal tenore dell'articolo 7 sembra che tali prove saranno orientate nel verso di affidare ai candidati la soluzione di casi concreti sulla base delle conoscenze teoriche delle diverse materie.