

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)

a cura di

Marco Esposito, Vincenzo Luciani
Antonello Zoppoli, Lorenzo Zoppoli

 UNIVERSITÀ
DI SIENA 1240
Biblioteca di Area Giuridico -
Politologica "Circolo Giuridico"



G. Giappichelli Editore

Giuseppe Gentile

Il reclutamento del personale pubblico

SOMMARIO: 1. La (parziale) attuazione della legge "Madia". – 2. La conferma del modello concorsuale quale strumento di accesso ai pubblici uffici. – 3. Le nuove assunzioni tra piano dei fabbisogni, scorrimento delle graduatorie e procedure di mobilità. – 4. Le modalità di espletamento dei concorsi: (poche) nuove e (molti) rinvii. – 4.1. Il superamento della c.d. regionalizzazione delle assunzioni. – 4.2. Le tipologie concorsuali: il corso-concorso e la riforma delle scuole pubbliche di formazione. – 5. Le nuove procedure selettive interne a carattere esclusivo. – 6. La conoscenza della lingua inglese.

1. La (parziale) attuazione della legge "Madia"

Le modifiche alla disciplina del reclutamento del personale pubblico hanno dato attuazione soltanto ad alcuni specifici principi contenuti nella l. 7 agosto 2015 n. 124¹.

La legge delega mirava ad intervenire su numerosi aspetti della materia, con previsioni teoricamente migliorative che aspiravano, in un più vasto contesto di riordino della disciplina del lavoro pubblico, ad innovare le procedure di accesso ai pubblici uffici, rendendole più efficienti ed ordinate. La tormentata gestazione dei decreti attuativi, gravata come è noto dalla pronuncia della Consulta², ha evidentemente influito anche sulla portata complessiva delle disposizioni delegate, che hanno così circoscritto l'intervento a pochi punti trascurando altri ambiti di centrale rilevanza, pure tracciati dall'articolato insieme della legge delega³.

¹ Art. 17, co. 1, lett. a, b, c, d, e, f, l. 7 agosto 2015 n. 124.

² Si ricorda che la Corte Costituzionale, con sentenza 9-25 novembre 2016, n. 251 (in *G.U.* 1^a ss., 30 novembre 2016, n. 48), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, co. 1, lett. a, b, c, d, e, f, l, m, o, q, r, s e t, l. n. 124/15 "nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni".

³ Per un primo commento alle modifiche sul testo dell'art. 35, d.lgs. n. 165/01, si rinvia a D'ONGHIA, *Fabbisogni, reclutamento e stabilizzazione*, Il libro dell'anno del diritto, Treccani, 2018, 3.3.3; e, in una prospettiva di lettura sistemica della quarta riforma del pubblico impiego, ZOPPOLI L., *La "riforma Madia" del lavoro pubblico*, *ivi*, 3.3.1.

L'art. 35, d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 è stato novellato in più punti dall'art. 6, d.lgs. 25 maggio 2017 n. 75.

Al co. 3 sono state aggiunte due nuove lettere concernenti, rispettivamente, la facoltà per ciascuna amministrazione di limitare il numero degli eventuali idonei in misura non superiore al 20% dei posti messi a concorso (lett. *e bis*), e la possibilità di richiedere, tra i requisiti previsti per specifici profili o livelli di inquadramento, il possesso del titolo di dottore di ricerca, in attuazione di quanto previsto dalla normativa per il reclutamento dei ricercatori e dei professori universitari di ruolo (lett. *e ter*)⁴.

Alla lett. *b* del co. 3 *bis*, invece, i già previsti meccanismi di valutazione finalizzati a valorizzare l'esperienza professionale dei soggetti già precari delle pubbliche amministrazioni – da realizzare con il riconoscimento di uno specifico punteggio ai concorsi – si estendono ora dalla fattispecie dei rapporti “di collaborazione coordinata e continuativa” a quella più generale dei rapporti “di lavoro flessibile”⁵.

Di maggiore rilievo è la stesura del nuovo co. 5 che prevede il superamento del decentramento delle selezioni quale regola per lo svolgimento delle procedure concorsuali – con previsione di accentramento per vaste aree territoriali, e non più quindi su base esclusivamente regionale – al fine di meglio temperare una adeguata partecipazione degli aspiranti con una maggiore economicità delle procedure concorsuali, adottando in ogni caso criteri di valutazione uniformi su tutto il territorio nazionale per funzioni equivalenti⁶.

Sono rimasti, invece, disattesi altri aspetti individuati dal co. 1 dell'art. 17, l. 7 agosto 2015 n. 124, quali: la possibilità di svolgere unitariamente la valutazione dei titoli e le prove concorsuali relative a diversi concorsi, privilegiando l'accertamento e la valutazione di credenziali peculiari ad una più stretta connessione tra *solving capacity* e nozioni teoriche (lett. *b*)⁷; l'abolizione del requisito del voto minimo di laurea per la partecipazione ai concorsi (lett. *d*); e svariati aspetti peculiari contenuti nella lett. *c*, tra cui la previsione di ridurre ulteriormente i termini di validità delle graduatorie di idonei.

Anche con riferimento alla più generale revisione delle modalità di espletamento dei concorsi, al di là della previsione del coinvolgimento nello svolgimento dei concorsi della Commissione per l'attuazione del Progetto di Riquilibrato delle Pubbliche Amministrazioni (RIPAM) e del Forze, gli indirizzi formulati in sede di delega⁸ vengono soltanto in parte recepiti, atteso che il legislatore delega-

⁴La nuova lett. *e bis* del co. 3 cit. da così attuazione dell'art. 17, co. 1, lett. *c*, l. n. 124/15, mentre la nuova lett. *e ter* attua la lett. *f*.

⁵Le modifiche alla lett. *b* del co. 3 *bis*, art. 35, d.lgs. n. 165/01 sono state disposte in attuazione della lett. *a*, art. 17, co. 1, cit.

⁶Viene così data attuazione al principio di delega contenuto nella lett. *c* dell'art. 17, co. 1, cit.

⁷Quelle, cioè, che il Consiglio di Stato, nel parere obbligatorio e non vincolante, sullo schema del d.lgs. n. 75/17 ha definito “prove concorsuali che privilegino la capacità di risolvere casi pratici” (Cons. St. comm. spec., 21 aprile 2017, n. 916).

⁸Tra cui, anche, la previsione di nuove modalità di espletamento dei concorsi, in particolare con

to affida a sua volta al Dipartimento della funzione pubblica la definizione di apposite “*Linee guida di indirizzo amministrativo*” sullo svolgimento di prove concorsuali ispirate alle migliori pratiche nazionali e internazionali.

Infine, il correttivo sul testo dell'art. 37 del d.lgs. n. 165/01, ad opera dell'art. 7, d.lgs. n. 75/17, si segnala per aver sostituito – quale nuovo requisito di partecipazione al concorso o titolo di merito valutabile dalle commissioni giudicatrici – l'accertamento di almeno una lingua straniera nell'ambito dei concorsi pubblici con quello “della lingua inglese, nonché, ove opportuno in relazione al profilo professionale richiesto, di altre lingue straniere”, secondo modalità definite dal bando anche in relazione ai posti da coprire⁹.

2. La conferma del modello concorsuale quale strumento di accesso ai pubblici uffici

La Riforma Madia lascia inalterato il regime giuridico della fase prodromica alla costituzione del rapporto di lavoro, che pertanto continua ad essere caratterizzato – sia per il personale rimasto in regime di diritto pubblico che per quello contrattualizzato – da procedure selettive sottratte alla fonte collettiva e ad atti di diritto privato: in ragione sia dell'affidamento alla prova del concorso pubblico (art. 97 Cost.) sia della rispondenza dei requisiti d'accesso (art. 51 Cost.), la disciplina del reclutamento nelle pubbliche amministrazioni costituisce materia riservata alla fonte unilaterale pubblicistica, a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione.

Resta inalterata anche la matrice contrattuale del momento costitutivo del rapporto di lavoro – rinvenibile nel co. 1, primo periodo, dell'art. 35, secondo cui “l'assunzione nelle amministrazioni pubbliche avviene con contratto individuale di lavoro” – a conferma di un sistema delle fonti del rapporto di lavoro pubblico delineato intorno ai principi della privatizzazione e della contrattualizzazione enunciati nell'art. 2, co. 1, lett. *a*, della l. d. 23 ottobre 1992 n. 421 e attuati mediante l'inquadramento dei rapporti d'impiego pubblico nella cornice del diritto civile e nella contrattazione collettiva ed individuale¹⁰.

la predisposizione di strumenti volti a garantire l'effettiva segretezza dei temi d'esame fino allo svolgimento delle relative prove, nonché di misure di pubblicità sui temi di concorso e di forme di preselezione dei componenti delle commissioni.

⁹La modifica da così attuazione alla lett. *e* dell'art. 17, co. 1, cit.

¹⁰La letteratura scientifica si è occupata molto del passaggio dalla *fase selettiva*, e dunque del momento dell'individuazione del soggetto idoneo ad instaurare il rapporto di lavoro con l'amministrazione, affidata alla disciplina di diritto pubblico, alla *fase costitutiva del rapporto*, e dunque del momento genetico del rapporto, affidata invece alla disciplina del diritto privato. Tra i vari contributi, si rinvia a RUSCIANO, *Contratto, contrattazione e relazioni sindacali nel «nuovo» pubblico impiego*, in ADL, 1997, p. 101; ZOPPOLI L., *Il lavoro pubblico negli anni '90*, Giappichelli, 1998, p. 157; RUSCIANO, ZOPPOLI L., *Sub art. 2, commi 2 e 3*, in CORPACI, RUSCIANO, ZOPPOLI L. (a cura di), *Com-*

Quanto alle modalità di accesso al pubblico impiego, permangono ancora, ai sensi del co. 1 dell'art. 35: le procedure selettive volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno; e l'avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento, ai sensi della legislazione vigente, per le qualifiche e profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo, facendo salvi gli eventuali ulteriori requisiti per specifiche professionalità. Ad esse si aggiungono le assunzioni obbligatorie dei soggetti di cui alla l. 12 marzo 1999 n. 68, richiamate e disciplinate dall'art. 35, co. 2, e dall'art. 39, d.lgs. n. 165/01 (su cui, cfr. *infra*, GALIZIA).

Secondo molti osservatori, la generica locuzione "procedure selettive" in luogo del termine "concorso" consente l'accesso al lavoro pubblico anche mediante procedure di tipo non comparativo – caratterizzate da requisiti diversi dal modello concorsuale regolato dal d.P.R. 9 maggio 1994 n. 487 e successivi – fermo restando l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di adottare forme di reclutamento che garantiscano imparzialità, accertamento oggettivo della professionalità richiesta ed eguale diritto di accesso¹¹.

Invero, lo spazio per una derogabilità del modello concorsuale – già di per sé dubbio in virtù del disposto dell'art. 97 Cost. ("salvo i casi stabiliti dalla legge") che, ai fini dell'ammissibilità di procedure selettive alternative, esige che il legislatore indichi non soltanto il "contenuto" delle procedure stesse ma anche le "ipotesi" in cui le amministrazioni possono farvi ricorso¹² – si è definitivamente chiuso con le due ultime riforme dell'ordinamento del pubblico impiego: la Riforma Brunetta, prima, con l'"affermazione del principio di concorsualità per l'accesso al lavoro pubblico e per le progressioni in carriera" (art. 2, co. 1, lett. g, l. 4 marzo 2008 n. 15), poi confermato in sede delegata con il d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150; e la Riforma Madia, poi, che ribadisce il principio di concorsualità in più ambiti normativi.

Tali affermazioni, sebbene non abbiano comportato alcuna modifica al testo dell'art. 35, co. 1, lett. a – che pertanto continua a fare riferimento a "procedure

mentario al d.lgs. n. 29/1993, in NLCC, 1999, p. 1074; e *ivi*, LUCIANI, *Commento art. 36, d.lgs. n. 29 del 1993*, p. 1271; CARINCI F., *Le fonti della disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, in ADL, 2000, 1, p. 89; FIORILLO, *Il reclutamento del personale nelle pubbliche amministrazioni*, in SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Il lavoro privato e pubblico*, Ipsoa, 2009, p. 1917.

¹¹ Così FIORILLO, *Il reclutamento del personale pubblico: forme contrattuali stabili e flessibili*, in CARINCI F., D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, 2000, p. 1040; e CARINCI M.T., *Costituzione del rapporto. Rassegna di massime*, in LPA, 1999, p. 728; FIGORILLI, *Commento sub art. 22 d.lgs. n. 80/1998*, in DELL'OLIO, SASSANI (a cura di), *Amministrazioni pubbliche, lavoro, processo. commento al d.lgs. 31 marzo 1998, n. 387*, Giuffrè, 2000, p. 182.

¹² Si veda sul punto LUCIANI, *Selezione del personale e contratto di lavoro pubblico e privato*, Jovene, 2002, p. 59, secondo il quale, se si esclude l'ipotesi relativa all'avviamento all'impiego degli iscritti nelle liste di collocamento di cui all'art. 16, l. n. 56/87, nell'attuale contesto normativo del lavoro pubblico non sono rinvenibili procedure selettive non basate sul metodo comparativo, anche se tale quadro potrebbe mutare nel momento in cui lo stesso legislatore consentisse, per ipotesi tassativamente predeterminate, di apprestare strumenti selettivi di accesso al lavoro diversi dal concorso.

selettive" – assumono però una valenza fortemente vincolante per il futuro, atteso che non sarà più possibile immaginare, in chiave ermeneutica rispetto al dettato della norma, l'introduzione di procedure di accesso selettive ma non concorsuali¹³.

Allo stato, l'unica deroga al modello concorsuale è rappresentata dalla procedura di avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento per le qualifiche e profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo, che l'art. 35 non disciplina direttamente rinviando alla "legislazione vigente"¹⁴. Sebbene sia rinvenibile un profilo selettivo, nel rispetto del principio di imparzialità che caratterizza tutti i concorsi pubblici, in tale fattispecie risulta assente il metodo della valutazione comparativa degli aspiranti all'impiego, considerato troppo dispendioso e sproporzionato per coprire posizioni di non rilevante contenuto professionale: l'obiettivo, infatti, non è l'individuazione dei migliori tra i candidati, bensì la verifica della sussistenza dell'idoneità professionale degli aspiranti a ricoprire il posto, seguendo l'ordine di graduatoria¹⁵.

3. Le nuove assunzioni tra piano dei fabbisogni, scorrimento delle graduatorie e procedure di mobilità

Il co. 4 dell'art. 35, d.lgs. n. 165/01 prevede che siano le singole amministrazioni o enti ad adottare le determinazioni relative all'avvio delle procedure di reclutamento, sulla base non più della programmazione triennale del fabbisogno di personale deliberata dal Consiglio dei Ministri, ma del nuovo "piano triennale dei fabbisogni approvato ai sensi dell'art. 6, co. 4"¹⁶.

La valorizzazione del piano del fabbisogno a scapito della dotazione organica costituisce, infatti, uno degli elementi che più caratterizzano la quarta riforma del pubblico impiego¹⁷.

Si tratta invero di uno spazio di autodeterminazione delle singole amministrazioni non illimitato, atteso che l'organizzazione degli uffici rimane ancora incentrata sull'adozione di atti di alta amministrazione previsti dagli ordinamenti di ciascuna amministrazione e di pertinenza dei diversi organi di governo. Per il "personale

¹³ Così ancora LUCIANI, *Il principio di concorsualità tra assunzioni e progressioni in carriera*, in ZOPPOLI L. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, 2009, p. 323.

¹⁴ Il rinvio è all'art. 16, l. n. 56/87 (e relativo d.P.C.M. attuativo n. 392/87), all'art. 9 bis, co. 11-12, l. n. 608/96, e al d.P.R. n. 693/96 che è intervenuto sul d.P.R. n. 487/94.

¹⁵ La selezione di cui alla l. n. 56/87 (art. 16) in luogo di mirare ad una comparazione tra gli iscritti nelle liste di collocamento, si prefigge di verificare, con procedure di valutazione più rapide, la sussistenza dell'idoneità professionale degli aspiranti (Presidenza C.d.M., circ. 5 marzo 1993 n. 7).

¹⁶ L'art. 6, d.lgs. n. 165/01, completamente riscritto dall'art. 4, d.lgs. n. 75/17, persegue l'obiettivo del "progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni fermi restando i limiti di spesa anche al fine di facilitare i processi di mobilità" (art. 17, co. 1, lett. g, l. n. 124/15).

¹⁷ Sul punto, si rinvia a D'ONGHIA, in questo volume.

delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie e degli enti pubblici non economici” l’avvio delle procedure concorsuali e delle relative assunzioni è subordinato all’emanazione di un apposito d.P.C.M., da adottare su proposta del Ministro per la funzione pubblica di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze (co. 4), autorizzazione necessaria anche nelle ipotesi di avvio di procedure di reclutamento a tempo determinato per contingenti superiori alle cinque unità, inclusi i contratti a finalità formativa di cui all’art. 36, d.lgs. n. 165/01¹⁸.

In assenza del piano dei fabbisogni, approvato con d.P.C.M. di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, ove obbligatorio, l’amministrazione non può procedere ad assumere.

Il rispetto dei vincoli assunzionali avviene anche attraverso il controllo del *turn over*, che legittima le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici ad assumere personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari ad una percentuale di quella relativa al personale di ruolo cessato nell’anno precedente¹⁹.

In un’ottica di semplificazione e flessibilità delle regole, sarà un unico d.P.C.M. ad autorizzare l’avvio di tali procedure e delle relative assunzioni, previa richiesta delle amministrazioni interessate, le quali – sulla base del “piano triennale dei fabbisogni approvato ai sensi dell’art. 6, co. 4” – dovranno allegare una analitica dimostrazione delle cessazioni avvenute nell’anno precedente e delle conseguenti economie così ottenute²⁰.

L’obiettivo di ottimizzazione delle procedure di allocazione delle risorse umane si realizza anche attraverso gli istituti delle graduatorie concorsuali e della mobilità.

Le *graduatorie* si caratterizzano per una peculiare specificità anche di tipo gestionale atteso che, distinguendo tra vincitori ed idonei – i primi ricoprono subito i posti messi a concorso, mentre i secondi, in virtù del punteggio comunque positivo conseguito, restano in attesa che si rendano disponibili altri posti dell’amministrazione che ha bandito il concorso – rispondono a principi desumibili dalla legislazione più recente, ispirati da esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rapidità ed efficacia dell’azione amministrativa.

¹⁸ Su cui cfr. i contributi della sezione III, in questo volume.

¹⁹ Cfr. art. 3, co. 1 e 3, d.l. n. 90/14 conv. con modificazioni in l. n. 114/14, che fissa la predetta facoltà ad assumere nella misura del 40% per l’anno 2015, del 60% per l’anno 2016, dell’80% per l’anno 2017, del 100% a decorrere dall’anno 2018.

²⁰ A tale precipuo scopo, il co. 4 dell’art. 3, d.l. n. 90/14 cit. affida ad un “soggetto unitario”, rappresentato dal Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e dal Dipartimento della ragioneria generale dello Stato presso il MEF, il monitoraggio annuale sull’andamento delle assunzioni e dei livelli occupazionali che si determinano per effetto delle disposizioni citate; di tal che, nel caso si rilevino incrementi di spesa che possono compromettere gli obiettivi e gli equilibri di finanza pubblica, con decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, sono adottate misure correttive volte a neutralizzare l’incidenza del maturato economico del personale cessato nel calcolo delle economie da destinare alle assunzioni previste dal regime vigente.

L’utilizzazione delle graduatorie, infatti, non deroga alla regola costituzionale del concorso pubblico atteso che, casomai, ne consente la massima applicazione. Per questa ragione risultano particolarmente assecondate dalla giurisprudenza amministrativa che, a varie riprese, ne ha evidenziato la peculiare conformazione ai richiamati principi di economicità ed efficacia.

A conferirne il prisma di regola generale per le assunzioni del personale pubblico è il primo periodo del co. 5 *ter* dell’art. 35, d.lgs. n. 165/01 (introdotto dall’art. 3, co. 87, l. 24 dicembre 2007, n. 244). Tale disposizione, nel prevedere che le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche rimangono vigenti per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione, ha introdotto a regime un istituto ordinario di reclutamento del personale pubblico, positivizzato da una fonte di rango legislativo e non più dal solo regolamento generale dei concorsi (d.P.R. n. 487/94)²¹.

La norma tende ad evitare un eccessivo invecchiamento delle graduatorie per “scorrimento” e a favorire l’aggiornamento professionale degli aspiranti all’impiego pubblico, stante il continuo fluire nella legislazione vigente di riforme (e controriforme), più o meno ordinamentali, che impongono un rinnovamento anche delle stesse procedure e modalità di selezione dei candidati al pubblico impiego.

In tale contesto si colloca anche la più recente disposizione che, per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca, subordina l’autorizzazione all’avvio di nuove procedure concorsuali, ai sensi del citato co. 4, art. 35, alla verifica: *a*) dell’avvenuta immissione in servizio, nella stessa amministrazione, di tutti i vincitori collocati nelle proprie graduatorie vigenti di concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato per qualsiasi qualifica, salve comprovate non temporanee necessità organizzative adeguatamente motivate; *b*) dell’assenza, nella stessa amministrazione, di idonei collocati nelle proprie graduatorie vigenti e approvate a partire dal 1° gennaio 2007, relative alle professionalità necessarie anche secondo un criterio di equivalenza (art. 4, co. 3, d.l. 31 agosto 2013 n. 101, conv. in l. 31 ottobre 2013 n. 125).

L’istituto ha dato vita anche ad un considerevole contenzioso, con al centro la questione della sussistenza o meno di un obbligo per la pubblica amministrazione di coprire i posti vacanti in organico attraverso lo scorrimento di una graduatoria ancora valida, piuttosto che con una nuova procedura concorsuale. A seguito delle puntualizzazioni del Consiglio di Stato in Adunanza plenaria, la giurisprudenza amministrativa è oggi unanime nel ritenere che il meccanismo dello scorrimento delle graduatorie costituisca il modello preferenziale di copertura dei posti vacanti, in virtù dei richiamati principi di economicità, e condiziona così la scelta, pure discrezionale, dell’amministrazione di procedere ad un nuovo concorso in luogo

²¹ Anche per il settore degli enti locali, è una fonte di rango legislativo – l’art. 91, co. 4, d.lgs. n. 267/00 (recante il Testo unico degli enti locali) – a prevedere che “per gli enti locali le graduatorie concorsuali rimangono efficaci per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione, per l’eventuale copertura dei posti che si venissero a rendere successivamente vacanti e disponibili, fatta eccezione per i posti istituiti o trasformati successivamente all’indizione del concorso medesimo”.

dello scorrimento, con l'obbligo di motivata indicazione di ragioni di interesse pubblico prevalente²².

Dunque, la recente integrazione al co. 3, dell'art. 35 – ad opera del d.lgs. n. 75/17 – si spiega proprio con l'opportunità di evitare la formazione di graduatorie di idonei che, in ragione anche del numero dei posti messi a bando, difficilmente vedrebbero soddisfatte le proprie aspettative di accesso: la nuova lett. *e bis*, infatti, aggiunge ai principi guida cui ciascuna amministrazione è tenuta ad uniformarsi, anche la facoltà di limitare nel bando il numero degli eventuali idonei in misura non superiore al 20% dei posti messi a concorso, con arrotondamento all'unità superiore²³.

Invero, è da sottolineare che su questo punto il legislatore delegato produce meno di quanto fosse lecito attendersi a rigor di delega, stante che l'auspicato intervento volto a “definire limiti assoluti e percentuali, in relazione al numero dei posti banditi, per gli idonei non vincitori” si è tradotto in una mera facoltà per le amministrazioni pubbliche, sebbene nel rispetto dei limiti suddetti; mentre, invece, è rimasta del tutto inattuata la prevista “riduzione dei termini di validità delle graduatorie” che il legislatore delegante mirava a realizzare – in via ulteriore rispetto a quanto già disposto con il co. 5 *ter* dell'art. 35 – nell'obiettivo di scongiurare un'obsolescenza delle graduatorie per “scorrimento” e favorire, al contempo, l'aggiornamento professionale degli aspiranti²⁴.

Non di meno, gli interventi normativi degli ultimi anni hanno agito nella direzione di conferire alle procedure ordinarie di reclutamento un ruolo residuale nella copertura dei posti in organico, una sorta di rimedio estremo – in sede di pianificazione del fabbisogno di personale – rispetto al “*previo esperimento delle procedure di mobilità*” di cui agli artt. 30 e ss., d.lgs. n. 165/01²⁵, che, anche a seguito

²² Il Consiglio di Stato ha più volte affermato che in presenza di graduatorie valide ed efficaci, alla provvista di nuovo personale l'amministrazione deve provvedere normalmente attraverso lo scorrimento delle stesse. In tale situazione fattuale, la possibilità di bandire un nuovo concorso costituisce ipotesi eccezionale, e confliggente con i principi di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa, e pertanto la scelta dell'amministrazione di bandire un nuovo concorso, pur in presenza di soggetti idonei che potrebbero soddisfare le medesime esigenze, va scrutinata con particolare rigore (Cons. St., Ad. Plen., 28 luglio 2011, n. 14, conf. Cons. St., sez. VI, 4 luglio 2014, n. 3407, in CDS, 2014, 7/8, p. 2027; e Cons. St., sez. IV, 18 settembre 2017, n. 4353).

²³ Sono fatte salve le disposizioni di cui all'art. 400, co. 15, d.lgs. 16 aprile 1994 n. 297 (recante “Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado”) e del d.lgs. 13 aprile 2017 n. 59 (recante norme di “Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione”).

²⁴ A tale riguardo, inoltre, la norma delegante ha previsto anche che per le amministrazioni pubbliche aventi graduatorie in vigore alla data di approvazione del decreto attuativo della presente delega fossero introdotte norme transitorie finalizzate esclusivamente all'assunzione dei vincitori di concorsi pubblici, le cui graduatorie siano state approvate e pubblicate entro la data di entrata in vigore della legge delega.

²⁵ Per una ricostruzione della disciplina della mobilità del personale pubblico, alla luce delle più recenti modifiche legislative apportate agli artt. 29 *bis*/34 *bis*, d.lgs. n. 165/01, si rinvia a BASENGHI,

della quarta riforma del pubblico impiego, si conferma istituto sempre più finalizzato a soddisfare esigenze di contenimento della spesa pubblica, oltre che di razionalizzazione delle risorse umane delle pubbliche amministrazioni, nonché come fattore strategico decisivo al fine del raggiungimento degli obiettivi di efficienza dell'azione amministrativa²⁶.

Al riguardo, particolare attenzione va prestata alla questione relativa alla prevalenza della mobilità volontaria rispetto allo scorrimento delle graduatorie ancora vigenti.

Si tratta di un aspetto di fondamentale rilevanza in ordine al quale si segnala ancora un profondo dissidio in seno alla giurisprudenza amministrativa, tra l'indirizzo che sostiene la priorità della mobilità²⁷, e quello opposto che invece afferma la preferenza dello scorrimento della graduatoria, pur ammettendo che l'amministrazione possa, adeguatamente motivando, fare ricorso alla mobilità²⁸.

Di recente, ai forti dubbi esplicitati dalla giurisprudenza amministrativa ha replicato la Cassazione chiudendo definitivamente il discorso con l'affermazione che la mobilità volontaria rappresenta un obbligo per la pubblica amministrazione, a pena di nullità di ogni diversa procedura: nell'impiego pubblico contrattualizzato, si sostiene, la scelta tra copertura di posti vacanti tramite mobilità del persona-

La mobilità del dipendente pubblico, in FIORILLO, PERULLI (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, 2013; e prima ancora ESPOSITO, SANTAGATA, *La mobilità del personale tra “autonomia negoziale” ed “evidenza pubblica”*, in ZOPPOLI L. (a cura di), *Ideologia e tecnica*, cit., p. 335.

²⁶ Il riferimento è, ovviamente, sia all'obbligo di esperimento della procedura di *mobilità volontaria* di cui all'art. 30 cit., sia al rispetto del vincolo di cui all'art. 34 *bis* in materia di *mobilità obbligatoria*, nel quale ultimo caso l'eventuale indizione di una procedura concorsuale esperita in violazione del suddetto vincolo, ancorché successivamente annullata in sede di autotutela, configura ipotesi di responsabilità amministrativa per il danno erariale causato all'amministrazione (così, di recente, C. Conti, Sezione Giurisdizionale per la Campania, 27 luglio 2017 n. 311).

²⁷ Secondo questo primo orientamento, confermato dall'Adunanza Plenaria nella sentenza n. 14/11 cit., l'esistenza di una graduatoria ancora valida limita quando non esclude l'indizione di un nuovo concorso, ma non incide sull'obbligo di avviare una procedura di mobilità a copertura di posti vacanti in organico: la mobilità è infatti alternativa all'assunzione di personale nuovo rispetto al concorso o allo scorrimento delle relative graduatorie; con la mobilità il personale non viene assunto, ma solamente trasferito con il consenso della amministrazione di appartenenza, che esercita una valutazione circa la necessità di mantenere presso di sé determinati soggetti (così Cons. St., sez. V, 23 agosto 2016, n. 3677; e prima ancora Cons. St., sez. V, 15 ottobre 2009, n. 6332).

²⁸ Tale orientamento, invece, ritiene che fra l'utilizzo dello scorrimento della graduatoria concorsuale e la mobilità volontaria il legislatore avrebbe dato preferenza al primo metodo, poiché a fronte dell'idoneità di entrambi di consentire il reperimento di personale professionalmente qualificato, la mobilità volontaria esige una nuova procedura, che comporta un dispendio di tempo e di risorse, ed anche perché la prevalenza della mobilità volontaria rispetto all'indizione di nuove procedure concorsuali, tracciata dall'art. 30, co. 2 *bis*, d.lgs. n. 165/01 non riguarderebbe anche la modalità di assunzione per scorrimento della graduatoria di un concorso già espletato; ciò non toglie che, per tale pronunciamento, l'Amministrazione possa adeguatamente motivare il ricorso alla mobilità, piuttosto che allo scorrimento della graduatoria (Cons. St., sez. V, 13 dicembre 2016, n. 5230; e prima ancora Cons. St., sez. V, 17 gennaio 2014, n. 178).

le ovvero scorrimento di graduatoria ancora efficace poteva ritenersi rimessa al potere discrezionale della pubblica amministrazione sino all'entrata in vigore dell'art. 16, co. 1, della l. n. 246/05²⁹; successivamente, la previsione di una espressa nullità della determinazione che decida il reclutamento di nuovo personale, senza provvedere, prioritariamente, ad avviare la mobilità di personale proveniente da altra amministrazione, configura un obbligo per l'amministrazione procedente³⁰.

Non sussisteva e ne sussiste, pertanto, un diritto soggettivo alla copertura di posti vacanti tramite scorrimento in graduatoria in via prioritaria rispetto al trasferimento di personale mediante mobilità: la pubblica amministrazione, prima di procedere all'utilizzazione delle graduatorie ancora valide, deve prioritariamente esperire una procedura di mobilità per il passaggio diretto di personale da altre amministrazioni.

Per altro verso, proprio l'assenza di discrezionalità in capo all'amministrazione procedente implica la competenza giurisdizionale in capo al giudice ordinario in luogo di quello amministrativo.

4. Le modalità di espletamento dei concorsi: (poche) nuove e (molti) rinvii

Non cambiano i principi generali a cui le pubbliche amministrazioni devono conformarsi in sede di reclutamento, così da assicurare: *a)* adeguata pubblicità, imparzialità, economicità e celerità delle procedure; *b)* meccanismi oggettivi e trasparenti di accertamento dei requisiti richiesti; *c)* rispetto del principio di pari opportunità; *d)* decentramento delle procedure di reclutamento; *e)* composizione delle commissioni di concorso con criteri esclusivamente di competenza, imparzialità e neutralità (co. 3)³¹.

²⁹ L'art. 16 cit. aveva aggiunto al co. 2 dell'art. 30, d.lgs. n. 165/01 il seguente periodo finale: "In ogni caso sono nulli gli accordi, gli atti o le clausole dei contratti collettivi volti ad eludere l'applicazione del principio del previo esperimento di mobilità rispetto al reclutamento di nuovo personale". Tale disposto è stato poi modificato e riversato nel punto 2.2 dell'art. 30 cit., dapprima con l'art. 4, co. 1, d.l. n. 90/14, conv. con modificazioni in l. n. 114/14, e poi ora con l'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 75/15, assumendo la seguente formulazione: "I contratti collettivi nazionali possono integrare le procedure e i criteri generali per l'attuazione di quanto previsto dai co. 1 e 2. Sono nulli gli accordi, gli atti o le clausole dei contratti collettivi in contrasto con le disposizioni di cui ai co. 1 e 2".

³⁰ Cass., sez. lav., 18 maggio 2017, n. 12559, in *FA CDS*, 2017, 7/8, p. 1515.

³¹ Sempre in un'ottica di neutralità ed imparzialità della commissione di concorso quale organo giudicante, l'art. 35 *bis*, d.lgs. n. 165/01 – in chiave di "prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici" – ha disposto il divieto in capo ai condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati contro la pubblica amministrazione di "fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi", nell'ambito di una più vasta preclusione ed interdizione ai pubblici uffici concernenti anche: l'impedimento ad "essere assegnati agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sov-

Rispetto a tali principi generali, il d.lgs. n. 75/17 prevede, ora, due possibilità aggiuntive per le pubbliche amministrazioni che assumono: la già menzionata facoltà di limitare nel bando il numero degli eventuali idonei in misura non superiore al 20% dei posti messi a concorso (lett. *e bis*); e la possibilità di richiedere, tra i requisiti previsti per specifici profili o livelli di inquadramento, il possesso del titolo di dottore di ricerca, che deve comunque essere valutato, ove pertinente, tra i titoli eventualmente rilevanti ai fini del concorso (lett. *e ter*).

Anche rispetto a quest'ultima previsione va evidenziato un risultato inferiore alle attese, dal momento che la "valorizzazione del titolo di dottore di ricerca", da requisito strategico per specifici profili professionali di inquadramento nel pubblico impiego, è stato derubricato in sede delegata a mera "possibilità di richiedere" da parte delle pubbliche amministrazioni.

Invero, in tale contesto vengono al pettine i nodi di un disegno riformatore incompiuto che, oltre alle lacune da ultimo citate, si segnala anche per la mancata attuazione di alcune importanti parti della delega già richiamate: come, ad esempio, la mancata soppressione del voto minimo di laurea, ovvero la predisposizione di prove concorsuali che, ai fini della valutazione complessiva della preparazione degli aspiranti pubblici dipendenti, privilegino, oltre alle indispensabili conoscenze teoriche generali, anche l'accertamento di capacità di risolvere casi pratici e di affrontare questioni concrete.

A cui devono aggiungersi, poi, anche parte dei principi e criteri direttivi di cui alla lett. *c* dell'art. 17, l. n. 124/15 in materia di svolgimento dei concorsi, anch'essi rimasti inattuati³². Per questi ultimi, infatti, pende l'esercizio di delega operato, a sua volta, dal Governo con la previsione delle "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", che il Dipartimento della Funzione pubblica sarà chiamato ad elaborare avvalendosi del Forze P.A. e della Commissione RIPAM, previo accordo in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'art. 4, d.lgs. n. 281/97.

Qui, l'irrituale quanto atipico rinvio alle "linee guida" si spiegherebbe – stan-

venzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e private" (lett. *b*); e "di fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere" (lett. *c*).

³² Vale a dire: concorsi da svolgersi per tutte le amministrazioni pubbliche, in forma centralizzata o aggregata, con effettuazione delle prove in ambiti territoriali sufficientemente ampi da garantire adeguata partecipazione ed economicità dello svolgimento della procedura concorsuale e con applicazione di criteri di valutazione uniforme, per assicurare omogeneità qualitativa e professionale in tutto il territorio nazionale per funzioni equivalenti; revisione delle modalità di espletamento delle stesse, in particolare con la predisposizione di strumenti volti a garantire l'effettiva segretezza dei temi d'esami fino alla svolgimento delle relative prove, di misura di pubblicità sui temi di concorso e di forme di preselezione dei componenti delle commissioni; gestione dei concorsi per il reclutamento del personale degli enti locali a livello provinciale.

do alle primissime precisazioni ministeriali – con l'opportunità di ricorrere ad uno strumento idoneo a rendere la disciplina delle procedure concorsuali più omogenea sull'intero territorio nazionale e per tutte le amministrazioni³³, atteso che le linee guida andrebbero a colmare lo spazio lasciato libero dalla disciplina regolamentare, non avendo natura normativa bensì più semplicemente amministrativa.

Invero, al di là delle criticità riconducibili alla incerta natura giuridica delle "linee guida", in ordine alle quali si è lungamente soffermata la Commissione Speciale del Consiglio di Stato nel già citato parere n. 422/2017 allo schema di decreto delegato³⁴, va osservato come nella legge delega non vi fosse alcun principio o criterio direttivo, né tanto meno alcun indizio che facesse pensare alla devoluzione di aspetti portanti della riforma, in materia di procedure concorsuali, ad uno mero strumento di indirizzo quale è lecito qualificare le emanate linee guida del Dipartimento della funzione pubblica; al contrario, la fonte delegante aveva invero evidenziato l'opportunità di una semplificazione del quadro regolatorio vigente, attraverso l'elaborazione di un testo unico coordinato, che invece il legislatore delegato ha interamente disatteso.

4.1. Il superamento della c.d. regionalizzazione delle assunzioni

Il nuovo co. 5 dell'art. 35 si pone in risalto per aver decretato il superamento del decentramento delle selezioni, quale regola per lo svolgimento delle procedure concorsuali.

Il vecchio testo della norma, infatti, si era caratterizzato per aver segnato il passaggio dal concorso unico nazionale alle procedure concorsuali a livello regionale, coerentemente con il processo di decentramento amministrativo realizzato con la l. d. 15 marzo 1997 n. 59 in sede di c.d. seconda privatizzazione del pubblico impiego³⁵.

La Riforma Madia detta ora un nuovo accentramento delle procedure concorsuali, al fine di contemperare, secondo le intenzioni del legislatore delegante, una

³³ Come parrebbe desumersi dal riferimento alle "migliori pratiche a livello nazionale e internazionale in materia di reclutamento del personale, nel rispetto della normativa vigente in materia".

³⁴ Nel parere, la Commissione speciale ha, tra l'altro, suggerito un intervento correttivo o, quanto meno, chiarificatore, anzitutto sul piano terminologico, usando la più appropriata espressione "linee di indirizzo" al fine di fugare ogni dubbio sulla natura amministrativa di tali linee guida, che appaiono piuttosto assimilabili alle circolari o, comunque, ad atti generali di indirizzo; evidenziando, inoltre, il possibile rischio che tali linee introducano esse stesse parte della disciplina delegata, al di fuori di qualsiasi controllo del Parlamento e della stessa possibilità di sindacato da parte del giudice delle leggi (in ragione della natura non legislativa dell'atto che le contiene).

³⁵ Sulle implicazioni, alcune pure positive, della c.d. "regionalizzazione" delle procedure di reclutamento, si rinvia a LUCIANI, *Commento art. 36, d.lgs. n. 29 del 1993*, in CORPACI, RUSCIANO, ZOPPOLI L., *op. cit.*, p. 1271; e FIORILLO, *Il reclutamento del personale pubblico: forme contrattuali stabili e flessibili*, in CARINCI F., D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, 2000, p. 1042.

adeguata partecipazione degli aspiranti con una maggiore economicità delle procedure concorsuali, adottando in ogni caso criteri di valutazione uniformi su tutto il territorio nazionale per funzioni equivalenti.

Il nuovo co. 5 prevede che per lo svolgimento delle procedure selettive le amministrazioni possano rivolgersi al Dipartimento della Funzione pubblica ed avvalersi dell'assistenza della Commissione RIPAM (che a tal fine potrà utilizzare il personale messo a disposizione dal Formez P.A.), consentendo anche di fissare nel bando un contributo di ammissione³⁶, e fatte comunque salve le competenze delle Commissioni esaminatrici.

Scompare così il riferimento alla dimensione di "norma regionale" dei concorsi pubblici per le amministrazioni statali e fanno la loro comparsa le "linee guida di indirizzo amministrativo" del Dipartimento della funzione pubblica; resta invece inattuata la delega, contenuta sempre nella lett. c dell'art. 17, che in tale riagggregazione delle procedure concorsuali, mirava alla gestione dei concorsi per il reclutamento del personale degli enti locali su base provinciale.

La modifica tenderà quindi ad accorpere i concorsi pubblici più piccoli, per razionalizzare tempi e costi: riguarderà le amministrazioni pubbliche centrali, i ministeri, le agenzie fiscali, nonché gli enti pubblici non economici, che potranno così avvalersi di concorsi centralizzati; vengono invece lasciati fuori i concorsi nelle forze armate e di polizia e nella scuola.

Resta pertanto incomprensibile, se non imputandola ad una distrazione del legislatore delegato, la permanenza del "decentramento delle procedure di reclutamento" tra i principi generali contemplati al co. 3 (lett. d) dell'art. 35, a cui le pubbliche amministrazioni devono conformarsi in sede di procedure di reclutamento.

Rimangono in vigore i co. 5 bis e 5 ter: il primo risponde ad esigenze di razionalizzazione organizzativa dell'amministrazione che bandisce un pubblico concorso, imponendo ai vincitori dei concorsi l'obbligo di permanenza "nella sede di prima destinazione per un periodo non inferiore a cinque anni", e prevedendo altresì che lo stesso principio "costituisce norma non derogabile dai contratti collettivi"; il secondo, oltre alla già descritta statuizione della permanenza delle graduatorie per un termine di tre anni (primo periodo), rileva qui per la previsione che, ai fini dell'applicazione del principio della parità di condizioni per l'accesso ai pubblici uffici, impone di fare riferimento, mediante specifiche disposizioni del bando, "al luogo di residenza dei concorrenti, quando tale requisito sia strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili con identico risultato" (secondo periodo, inserito ex art. 51, d.lgs. n. 150/09)³⁷.

³⁶ Non superiore a 10 euro, ai sensi dell'art. 4, co. 3 septies, d.l. n. 101/13, conv. con modificazioni in l. n. 125/13.

³⁷ La disposizione ha sollevato più di un dubbio di legittimità costituzionale per contrasto con i principi di parità di accesso ai pubblici uffici (art. 51, co. 1), su cui cfr. FERRARO, *La riforma del lavoro pubblico*, in CINELLI, FERRARO (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare. Dal d.l. n. 112/2008 alla riforma del lavoro pubblico*. Utet, 2009; LUCIANI, *Il principio di concorsualità tra assunzioni e progressioni in carriera*, in ZOPPOLI L. (a cura di), *Ideologia e tecnica, cit.*, p. 327; e GENTILE, *Il reclutamento del personale*, in FIORILLO, PERULLI, *op. cit.*, p. 398.

4.2. Le tipologie concorsuali: il corso-concorso e la riforma delle scuole pubbliche di formazione

Tra le differenti fattispecie di concorso che le amministrazioni pubbliche possono adottare – oltre al concorso per esami, quello per titoli, e quello per titoli ed esami – vi è il *corso-concorso*, che consiste nella formazione di una graduatoria per l'accesso ad un corso di preparazione presso la Scuola nazionale dell'amministrazione e ad un successivo tirocinio presso un'amministrazione pubblica o privata, al termine del quale l'aspirante sostiene un esame finale.

Il corso-concorso limita notevolmente il numero dei candidati, dal momento che esso non si risolve in un'istanza teorica di impiego, ma prevede un iter circoscritto di acquisizione di competenze nel lavoro, di momenti precisi per il suo svolgimento, di esami di accesso e valutazioni finali, che spesso scoraggiano chi non sia davvero determinato a parteciparvi.

Per queste ragioni è di norma riservato alla selezione di figure professionali elevate, funzionari e dirigenti: permette di valutare *"on the job"* le capacità professionali e le attitudini pratiche dei candidati, e al contempo di fornire una formazione di alto profilo che il candidato potrà utilizzare successivamente, anche in caso di insuccesso nella valutazione finale.

Al centro di tale modello di selezione comparativa dei "migliori" aspiranti al pubblico impiego c'è, ovviamente, il sistema delle scuole pubbliche di formazione che, nel corso degli ultimi anni, ha subito un progressivo intervento di razionalizzazione.

Soltanto di recente, il d.P.R. 16 aprile 2013 n. 70 ha dettato un regolamento istitutivo del "sistema unico di reclutamento dei funzionari e dirigenti pubblici"³⁸. Il provvedimento, che è entrato in vigore il 9 luglio 2013, stabilisce che le scuole di formazione già esistenti – la Scuola nazionale dell'amministrazione³⁹, l'Istituto diplomatico Mario Toscano, la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, la Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno, il Centro di formazione della difesa, la Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche – costituiscono il "sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica" al quale si devono rivolgere, prioritariamente, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e gli enti pubblici non economici, per la formazione del proprio personale.

Il sistema unico non si applica al reclutamento e alla formazione dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili, agli avvocati e procuratori dello Stato, al personale militare, alle forze di polizia ed ai vigili del fuoco; mentre per il Ministero degli affari esteri il regolamento ha confermato l'attività dell'Istituto diplomatico

³⁸ "Regolamento recante riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle Scuole pubbliche di formazione, a norma dell'art. 11 del d.l. 6 luglio 2012 n. 95, conv., con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012 n. 135".

³⁹ A norma dell'art. 1, co. 1, d.P.R. n. 70/13 cit., la Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA) è denominata Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA) a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento.

Mario Toscano per l'aggiornamento e la formazione specifica collegata al servizio all'estero del personale.

Per quanto riguarda il reclutamento di funzionari e dirigenti – nel rispetto del piano triennale previsionale di reclutamento redatto dal Dipartimento della funzione pubblica, entro il 30 aprile di ciascun anno – il regolamento detta i criteri di ripartizione delle procedure concorsuali. In specie, per il reclutamento dei *funzionari* delle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e degli enti pubblici non economici, per i quali è richiesto il possesso del diploma di laurea, l'accesso alle aree funzionali dovrà avvenire, in misura non superiore al 50% dei posti, tramite *corso-concorso*; per la quota del 50% messa a concorso dalle singole amministrazioni restano ferme le disposizioni legislative speciali; così come per i comparti scuola, università ed AFAM, ove continuano ad applicarsi le specifiche discipline di settore⁴⁰. Per il reclutamento dei *dirigenti*, invece, il regolamento (art. 7), oltre a stabilire quali sono i requisiti che debbono possedere i dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, per essere ammessi al concorso per titoli ed esami per l'accesso alla qualifica di dirigente della seconda fascia, riserva al corso-concorso – cui possono partecipare anche dipendenti di ruolo di altre pubbliche amministrazioni, in possesso di requisiti specifici – una percentuale non inferiore al 50% dei posti disponibili.

A distanza di qualche mese, con l'art. 21 del d.l. 24 giugno 2014 n. 90 (conv. con modificazioni in l. 11 agosto 2014 n. 114), il legislatore è nuovamente intervenuto sul "sistema unico di reclutamento dei funzionari e dirigenti pubblici" prevedendo la definitiva soppressione delle scuole componenti il "sistema unico" e l'attribuzione delle loro funzioni di reclutamento e di formazione alla Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA), che è così subentrata nei rapporti di lavoro a tempo determinato o di collaborazione in essere presso gli organismi soppressi, con corrispondente riallocazione delle risorse finanziarie già stanziati⁴¹.

La SNA è stata poi oggetto di nuovi interventi legislativi: dapprima con l'art. 1, co. 657, l. 28 dicembre 2015 n. 208 (legge di stabilità 2016) che – in attesa della piena attuazione della riforma prevista dall'art. 21, d.l. n. 90/14 cit., e comunque nelle more dell'emanazione del decreto legislativo di attuazione dell'art. 11, l. n. 124/15, di riforma della dirigenza della Repubblica – ne ha disposto il commissaria-

⁴⁰ Cfr. artt. 4, 5 e 6 del d.P.R. n. 70 cit., che stabiliscono poi quali dovranno essere i contenuti dei bandi per accedere al corso-concorso, le modalità di svolgimento del semestre di formazione iniziale del corso concorso, l'esame finale ed il trattamento economico degli allievi.

⁴¹ L'art. 21, d.l. n. 90/14 cit. disciplina il riassetto organizzativo della SNA alla luce dell'attribuzione delle funzioni di reclutamento e formazione delle varie scuole. Le principali attività sono: la selezione e il reclutamento dei dirigenti delle amministrazioni pubbliche centrali; l'erogazione della formazione per tutti i dipendenti pubblici; lo sviluppo di programmi di ricerca sulla pubblica amministrazione, le politiche pubbliche e l'economia pubblica; la consulenza e assistenza tecnica alle pubbliche amministrazioni per l'attuazione dei programmi di riforma e di innovazione. Con il d.P.C.M. 24 dicembre 2014, invece, sono state individuate le risorse finanziarie e strumentali da trasferire alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'esercizio delle funzioni attribuite alla SNA ai sensi dell'art. 21 cit.

riamento, al fine di realizzare un piano di riorganizzazione secondo obiettivi di contenimento delle risorse umane e strumentali impiegate⁴²; e poi proprio con lo schema di decreto legislativo di attuazione della dirigenza dello Stato – decaduto per le note questioni di ordine costituzionale – il cui articolato normativo (artt. 28 *quinquies* e 28 *sexies*) ne aveva previsto, tra le varie innovazioni, la trasformazione della natura giuridica in “agenzia, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia regolamentare, amministrativa patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria sottoposta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri”.

5. Le nuove procedure selettive interne a carattere esclusivo

Il d.lgs. n. 75/17 ha lasciato inalterata la formulazione normativa dell'art. 35 che, nell'espletamento delle procedure selettive per la copertura di posizioni vacanti, mira ad assicurare in misura adeguata l'accesso dall'esterno.

La previsione della garanzia di una “adeguata” partecipazione di candidati esterni legittima, come è noto, il ricorso a procedure selettive destinate anche al personale già in organico, sebbene vietandone l'esclusiva riserva ai soli candidati interni. Ed infatti, la fonte regolamentare sull'accesso ai pubblici uffici, nel dettare le modalità con le quali le singole amministrazioni sono tenute a predisporre il bando di concorso, stabilisce anche che nel bando debbano essere indicate le percentuali dei posti riservati al personale interno.

Rinviano alla (smisurata) produzione bibliografica della letteratura scientifica che si è occupata di tale complessa questione – e del suo (non immediato) assessment per mano della giurisprudenza costituzionale prima, e di quella di legittimità dopo, quest'ultima chiamata anche a definire i principi ermeneutici in chiave giurisdizionale⁴³ – il tema diventa nuovamente attuale in virtù di una norma contenuta nel d.lgs. n. 75/17 che colloca le procedure selettive c.d. interne in un percorso di copertura del fabbisogno di personale autonomo ed esclusivo.

Il co. 15 dell'art. 22, per il solo triennio 2018-2020, consente infatti alle pubbliche amministrazioni di 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”.

L'esclusività delle procedure riservate al solo personale interno, tuttavia, non va

⁴² Il Commissario straordinario della SNA (Prof. Oscar Bruno Dente) è stato nominato con d.P.C.M. 11 marzo 2016, subentrando all'allora Presidente (Giovanni Tria, già della SSPA), ed è rimasto in carica fino alla nomina del nuovo Presidente (Prof. Stefano Battini) con d.P.C.M. 15 febbraio 2017.

⁴³ Sia solo consentito il rinvio a GENTILE, *Reclutamento del personale. Commento sub art. 35, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165*, in AMOROSO, DI CERBO, FIORILLO, MARESCA (a cura di), *Il diritto del lavoro. Il Lavoro pubblico*, Giuffrè, 2011, III, p. 457 ss., che ha qui il pregio di ricostruire il dibattito dottrinale e giurisprudenziale che si è venuto a formare su tale complessa materia.

a scapito dei candidati esterni, atteso che viene previsto che il numero di posti per tali procedure selettive non può superare il 20% di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria; ed anche che, l'attivazione di dette procedure 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'art. 52, d.lgs. n. 165/01.

La norma mira così a contemperare il principio del concorso pubblico, quale garanzia di accesso al pubblico impiego per tutti gli aspiranti, con le esigenze di maggiore flessibilità dell'organizzazione della pubblica amministrazione ai fini del raggiungimento degli obiettivi di efficienza⁴⁴.

E supera così, derogandolo almeno per il triennio previsto dalla norma, il principio della unicità del modello di progressione in carriera e di unicità delle graduatorie affermati dalla Corte Costituzionale e dalla giurisprudenza amministrativa.

Circa le modalità di esecuzione di tali procedure selettive, le relative prove sono 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. La conoscenza della lingua inglese

Modifiche sono state introdotte anche sul testo dell'art. 37, d.lgs. n. 165/01, ad opera dell'art. 7, d.lgs. n. 75/17.

Resta l'obbligatorietà di accertare, tramite le verifiche delle procedure selettive, le *conoscenze informatiche dei candidati* (in particolare, i bandi di concorso devono prevedere l'accertamento della conoscenza dell'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse).

Per quanto riguarda, invece, l'accertamento della conoscenza di una lingua straniera, non sarà più possibile scegliere, per i candidati, ma sarà verificata obbligatoriamente la conoscenza della *lingua inglese*; la conoscenza di *ulteriori lingue* potrà comunque essere accertata, laddove opportuna in relazione al profilo professionale richiesto.

⁴⁴ Tornano così attuali, a distanza di quasi vent'anni, le riflessioni di RUSCIANO, *Carriera per concorso del dipendente pubblico: «imparzialità» o «buon andamento?»*, in LPA, 1999, p. 219, per il quale la forzata collocazione dell'avanzamento in carriera nel rigido schema del concorso aperto all'esterno, da un lato, sottrae alla dirigenza pubblica l'autonomia e la responsabilità di valorizzare il proprio personale, e, dall'altro, non riesce ad allontanare dai dipendenti la convinzione di una modificabilità assai complicata dei propri rapporti di lavoro, insuscettibili di cambiamenti in senso migliorativo.

È lecito ritenere a tale riguardo che la modifica avrà ricadute anche in ordine alla composizione delle commissioni di concorso, nelle quali il componente "esperto di provata competenza" potrà esserlo soltanto in materia di lingua inglese, sempre che il bando non preveda la conoscenza di ulteriori lingue straniere.

La definizione del livello delle conoscenze informatiche e linguistiche richieste e le modalità per il relativo accertamento vengono demandate, sia per la dirigenza che per gli altri dipendenti delle amministrazioni dello Stato, alle relative fonti regolamentari.

Va infine osservato che l'espletamento di tali prove viene imposto unicamente nei "bandi di concorso per l'accesso alle pubbliche amministrazioni", escludendo così da questo vincolo ogni altra forma di selezione che non abbia natura concorsuale, intendendo per tali non soltanto le procedure di avviamento all'impiego degli iscritti nelle liste di collocamento, di cui all'art. 16 della l. 28 febbraio 1987 n. 56, o degli appartenenti alle categorie protette di cui alla l. 12 marzo 1999 n. 68 (salvo diversa previsione del bando in relazione al profilo professionale richiesto), ma anche qualsiasi altra procedura di selezione attivata dall'amministrazione nel rispetto dei principi generali sanciti dall'art. 35 del d.lgs. n. 165/01.

Vi rientrerebbero, ad esempio, le procedure selettive interne di cui all'art. 22, co. 15, d.lgs. n. 75/17 innanzi richiamate, qualora la conoscenza della lingua inglese non rientrasse tra le "prove volte ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare e applicare nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti" previste dalla citata disposizione legislativa.