

il NUOVO DIRITTO del LAVORO

diretto da **Luigi Fiorillo** e **Adalberto Perulli**

Giuseppe Gentile

Il reclutamento pubblico: aspetti organizzativi, modelli di selezione e nuovi assetti



G. Giappichelli Editore

Prefazione

Il libro di Giuseppe Gentile ha un primo notevolissimo pregio: è di straordinaria attualità pur affrontando un tema che l'ordinamento giuridico italiano si porta dietro da oltre un secolo.

Cominciamo dal riferimento al secolo: che consente anche di mettere a fuoco l'oggetto della riflessione di Gentile, cioè il reclutamento dei dipendenti pubblici o, per meglio dire, di lavoratrici e lavoratori in grado di mettere al servizio delle amministrazioni pubbliche un bagaglio di conoscenze e competenze professionali all'altezza dei compiti, sempre più impegnativi, delle medesime amministrazioni.

Il tema, come si diceva, certamente ci affligge da anni. È diventato addirittura drammatico da quando il nostro Paese deve assolutamente impiegare in modo efficace e soprattutto utile una barca di denari prestatoci, con varie scadenze e modalità, dall'Unione Europea. L'allusione – lo dico solo per chi leggerà un domani queste righe – è soprattutto al Piano di Ripresa e Resilienza decollato circa un anno fa e strutturato in modo da portare nelle casse dello Stato italiano intorno ai 200 miliardi di euro. Una cifra enorme da spendere secondo una tempistica stringente che lascia poco spazio agli intricati viluppi amministrativi con cui sono abituate a convivere le nostre burocrazie, nella più totale incuranza del tempo che passa.

Il vero dramma però è che questa luce accecante puntata sulle nostre amministrazioni ha messo in primo piano una carenza di cui si sapeva da anni: le burocrazie italiane sono in gran parte composte da personale anziano e senza adeguate competenze tecnologiche e organizzative. Non è un dato ontologico, ma l'ovvio risultato di politiche quasi trentennali – anch'esse indotte da obiettivi fissati a livello sovranazionale (tra cui, giusto per dirne una, l'unione monetaria europea) – volte a realizzare consistenti risparmi proprio sulla pelle delle pubbliche amministrazioni italiane. Valga per tutte una notazione addirittura banale: la più grande riforma del lavoro pubblico post-costituzionale (1992/1993) fu realizzata all'interno di un disegno che doveva consentire di riportare sotto controllo la spesa pubblica. Certo nessuno ha mai sostenuto che dovesse avvenire a discapito del "buon andamento" delle amministrazioni, valore consacrato dalla nostra carta costituzionale. Ma chi può negare che l'attuazione ultratrentennale di quella riforma è avvenuta con un dispendio di energie assolutamente sbilanciato sul versante dei

tagli alle spese per il personale? Personale che, di conseguenza, è diminuito vertiginosamente in quantità e, per la qualità, è stato lasciato o alla mercé di altisonanti progetti, mai messi davvero in opera, o alla buona volontà di quei pochi amministratori disposti a dedicare tutta la loro esistenza alle istituzioni in cui si son trovati ad operare.

Quindi il tema di questo libro è: a che punto siamo con la possibilità di avere in Italia un reclutamento di qualità in quantità rilevanti e con tempi rapidi o, almeno, proporzionati alle esigenze delle amministrazioni?

In questi termini il tema si può appunto ricondurre agli inizi del Novecento, cioè al momento in cui si è avviato quel processo di imponente costruzione/trasformazione degli apparati pubblici italiani che ci ha condotto dall'ottocentesco Stato minimo – in Italia radicato sul territorio nazionale in modo debole e disomogeneo – al Welfare State edificato prima dal fascismo e poi dai partiti riconducibili a quello che una volta si chiamava l'arco costituzionale, pur con ruoli e responsabilità diversificati. Da apprezzare è dunque innanzitutto la citazione densa, ma puntuale con cui Gentile – evitandoci una magari ponderosa “parte storica” (di stretta pertinenza di studiosi di altre aree disciplinari) – chiude il suo lavoro, riportando una sintetica ed efficace diagnosi ad opera di uno studioso marchigiano di diritto coloniale risalente esattamente a centouno anni fa.

Facendo però risalire il problema di un buon reclutamento a un secolo fa, l'autore solleva, argutamente, un'altra importante questione, questione che invece tocca interamente ai giuristi “positivi” affrontare, o almeno a quanti tra questi siano in grado di padroneggiare tanto il diritto amministrativo quanto quello dei privati, in particolare il diritto del lavoro (da sempre a cavallo tra pubblico e privato). La questione è quella dell'adeguatezza del sistema di regole riguardanti le assunzioni dei dipendenti pubblici per un reclutamento tempestivo ed efficace. Una questione che, con la Costituzione repubblicana, è d'obbligo analizzare partendo da un vincolo preciso: la necessità del concorso pubblico, unico strumento in principio in grado di contemperare buon andamento e imparzialità nella selezione del personale da immettere nelle amministrazioni.

L'autore non è alle prime armi con questa complessa tematica, essendosi più volte cimentato con politiche, norme, teorie e sentenze che da oltre un trentennio hanno fatto i conti con il perverso intreccio tra la bontà del principio del concorso e le delusioni del suo concreto utilizzo. Sa perciò benissimo che il concorso pare a molti l'ultimo baluardo contro il definitivo asservimento delle amministrazioni pubbliche a interessi e logiche che con gli interessi pubblici (o con la più vetusta figura dell'interesse generale) hanno poco o nulla a che fare. Però appartiene da tempo, *ratione materiae* e per suo orientamento di studioso, a coloro che non riescono a convincersi non solo della tenuta del baluardo, ma anche della sua traduzione e traducibilità in scelte gestionali, procedure e comportamenti che schiodino il principio da una mortale astrattezza. Con questo volume mi pare che Gentile abbia deciso di dare un robusto contributo a non contrapporre principio e prassi al fine di immaginare un altrove che non si materializza mai e, piuttosto, ad esplora-

re tutte le possibilità per coniugare i valori racchiusi nella selezione per concorso con l'emergere di regole e criteri di reclutamento che rendano assunzioni formalmente ineccepibili anche tempestivamente utili alle amministrazioni. A tal fine mi pare produca lo sforzo del migliore pensiero giuridico, tanto rigoroso nel metodo quanto realistico e pragmatico nel prospettare analisi e soluzioni coerenti con il problema concreto da risolvere.

Per sviluppare questo sforzo sistematico l'autore deve però attraversare vari gironi infernali. E la lettura del libro non è priva di *suspense*: perché da quei gironi il sistema di reclutamento esce sempre non solo molto danneggiato ma anche privato della sua anima o motore primo, spesso ridotto ad un imponente castello ormai in macerie. L'autore ha il merito di essere pienamente consapevole di tali macerie ma di lavorare con esse, senza mai stancarsi di ricostruire quel che è possibile e sensato.

Passando attraverso eccezioni, elusioni, precarizzazioni multiformi, stabilizzazioni ripetute quanto annunciate e paventate, apriorismi dottrinali e sofisticate ricostruzioni giurisprudenziali, mi pare che Gentile riesca alla fine a trarre elementi preziosi proprio dall'ultimo tratto più drammatico del percorso delle amministrazioni pubbliche. Mi riferisco ancora alla pandemia e alla reazione corale che ha cambiato in profondità approcci e strumenti di intervento, ma che ha anche inaugurato una nuova fase emergenziale che potrebbe affossare del tutto il sistema fisiologico del reclutamento nel lavoro pubblico.

Il metodo seguito da Gentile, pienamente condivisibile, è guardare in faccia la belva del PNRR, con la sua lunga non sempre lineare teoria di decreti, linee guida e orientamenti applicativi, e riconoscerci l'antico e mai soddisfatto bisogno. Il risultato mi pare non scontato e di pregio. Si può brutalmente sintetizzare così: non c'è solo un concorso, non c'è solo il concorso, ci sono però regole e prassi per un buon reclutamento. L'autore, a quest'ultimo riguardo, ripercorre l'ormai antica *querelle* sulla natura privatistica o pubblicistica del regime giuridico dei concorsi, ma non attribuisce alcuna prospettiva salvifica ad una opzione secca per l'una o per l'altra. A trent'anni dalla "privatizzazione" non si può che prendere atto, del resto, della sterilità di alimentare diatribe che interessano essenzialmente i giuristi (specie se avvocati) e poco operatori e destinatari dell'azione amministrativa. Basta al riguardo una considerazione: l'estensione del principio del concorso anche alle progressioni in carriera – scelta ancora stigmatizzata da Gentile – non è frutto della contrapposizione privato/pubblico, ma di persistenti convinzioni sulla necessità di porre vincoli procedurali massimamente stringenti alle scelte di gestione del personale che comportano incrementi stabili della spesa pubblica. Qui la differenza tra giurisdizioni e tra Alte Corti sfuma, diventando piuttosto differenza di valori, di culture, persino di prestigio e autorevolezza personali. È allora inutile accanirsi in battaglie dogmatiche stucchevolmente ripetitive; meglio ripartire dai "sacri" testi (e la Costituzione è tra questi, anche se molte sue parti sono in continua fibrillazione) e calare anche il principio del concorso in un quadro di regole e prassi che lo rendano uno strumento moderno. È su questo terreno che secondo

Gentile si può apprendere molto anche dall'emergenza più recente a patto che non si tralasci il funzionamento del sistema, sacrificandone la solidità al raggiungimento miope di obiettivi di brevissimo periodo.

Qui il volume, con un approccio sistematico e analitico insieme, rivela tutta la sua utilità. Costruisce infatti varie piste in cui la recente o recentissima evoluzione regolativa (comprensiva della profonda revisione del d.P.R. n. 487 del 1994, testo base sui concorsi) fa ben sperare in un rafforzamento/ammodernamento del sistema di reclutamento; ma non manca di porre in rilievo le insidie dell'urgenza, che possono configurare nuove trappole destinate magari a mettere qualche toppa immediata a costo però di rendere ancora più fragile l'abito nella sua interezza. Ampio spazio Gentile dedica, tra le piste costruttive, alle nuove regole per la rilevazione dei fabbisogni e alle varie innovative metodologie di concorsi, *in primis* quelle semplificate nelle procedure e arricchite nelle competenze richieste, ma anche quelle su cui ancora poco si è insistito, come il corso-concorso per dirigenti. Tra i rischi giustamente l'autore analizza e critica invece le scelte, oscillanti e spesso impiantate su formulazioni normative poco cristalline, dirette ad accelerare al massimo il reclutamento di professionalità necessarie ma carenti negli organici delle amministrazioni centrali e, soprattutto, locali, facendo però leva sullo strumento delle assunzioni temporanee, per le quali già si ventilano stabilizzazioni.

Proprio l'esperienza e lo sguardo lungo consentono poi all'autore di non delineare solo un possibile roseo sviluppo di un nuovo reclutamento incentrato su meccanismi di selezione concorsuale profondamente rivisitati (seppure non privi di spine, come ogni rosa che si rispetti). La riflessione si conclude infatti con un accorato grido di allarme relativo alla realizzabilità del rilancio di un buon reclutamento nelle amministrazioni pubbliche. Gentile non ne mette in dubbio la necessità (e come potrebbe!); però raccoglie tutti i segnali di un ennesimo ritardo italiano, temendo che persino la tradizionale attrattività del posto sicuro nel settore pubblico abbia fatto il suo tempo. Forse il fenomeno non è ancora così diffuso, dilagante, omogeneo in tutta Italia, riguardando soprattutto fasce alte di professionalità oggi molto richieste dal mercato. Però anche questo allarme è frutto del pensiero di uno studioso che appare meditato, profondo e realista. Perciò anche questo allarme è un contributo che, da teorici o da operatori, non possiamo permetterci di sottovalutare.

LORENZO ZOPPOLI

Note dell'Autore

1. Nello studio della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche l'istituto del reclutamento si pone in posizione di assoluto rilievo, condensando in sé i principi che regolano l'intera materia: buon andamento, imparzialità, uguaglianza. Principi che si prestano, poi, ad essere declinati in svariate forme o sotto-categorie: efficienza, economicità, trasparenza, pubblicità, pari opportunità, merito, concorsualità e così via.

Non stupisce, allora, che in un momento storico delicato (l'ennesimo per il nostro Paese) e di profondi mutamenti, la disciplina del pubblico impiego sia stata fortemente attenzionata dal legislatore e che gli interventi significativi si siano rivolti proprio al sistema di approvvigionamento di personale.

La linfa economica proveniente dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha immesso nel nostro sistema produttivo (meglio, forse, ha promesso di immettere) una mole di risorse talmente consistente da rivelare in tutta la sua drammaticità il problema della inadeguatezza, sotto il profilo delle risorse umane, dell'amministrazione pubblica italiana. Inadeguatezza, innanzitutto, quantitativa con centinaia di uffici sguarniti del personale necessario all'andamento ordinario e, pertanto, del tutto impreparati a fronteggiare quello straordinario (pandemia e piani di ripresa). Inadeguatezza, anche, qualitativa, da intendersi non come incapacità del personale presente quanto, piuttosto, come assenza del personale dotato di quelle competenze e capacità che sono, oggi, imprescindibili. L'assenza, insomma, di "personale giusto".

In un breve arco temporale, il Paese ha dovuto affrontare due sfide complesse – il fenomeno pandemico e l'arrivo di enormi risorse economiche condizionate all'attuazione di progetti, piani, riforme – che si sono intrecciate tra loro. Le dinamiche sociali ed economiche che ne sono scaturite hanno posto in rilievo, ancora una volta, l'importanza di una pubblica amministrazione dotata di una capacità amministrativa e gestionale adeguata. Il legislatore ha così cercato le possibili risposte, alle criticità di un sistema pubblico che fatica a definire ed a implementare la propria azione strategica e le proprie funzioni istituzionali, nell'ammodernamento delle politiche di approvvigionamento di personale maggiormente qualificato. Si è così arrivati alla riscrittura di ampi "pezzi" del sistema del reclutamento

che, però, è subito apparso rinnovato ma incompleto, semplificato ma inorganico, ristrutturato ma non innovativo e, per così dire, attuale.

2. Questi sono i punti di partenza e i presupposti del percorso di ricerca, che si è mosso con l'intento di studiare il fenomeno del reclutamento e della *governance* delle procedure selettive al fine di individuare le possibili vie di un nuovo assetto della materia. Senza pregiudiziali dogmatiche e con apertura agli strumenti che già il nostro ordinamento mette a disposizione, ma che ritrosie culturali e politiche hanno storicamente frenato se non impedito.

Il tutto con riferimento alle norme fondative della disciplina del reclutamento, con ricostruzioni di sistema e riflessioni di carattere generale che, nei limiti stabiliti dall'ordinamento, possono ritenersi valide anche per comparti specifici, la cui disciplina peculiare, per ragioni sistematiche, non trova spazio nell'opera.

In tal senso, il lavoro di ricerca si vuole porre in linea di continuità con il percorso legislativo compiuto dall'inizio della contrattualizzazione dei rapporti di lavoro pubblico avviato negli anni Novanta del secolo scorso, e, percorrendo le tortuose ed impervie vie delle quattro riforme (1992-93, 1997-98, 2009 e 2017), giungere ad un punto, se non di arrivo, quanto meno di completamento nel percorso della privatizzazione.

Le sfide attuali consentono di valutare con occhi nuovi il cammino che è stato compiuto e, si ritiene, possono contribuire a trovare soluzioni diverse, in parte tra loro integrabili, per risolvere le problematiche di un sistema di reclutamento delle risorse umane che ha peccato, sin qui, di efficacia.

3. La prima parte del lavoro di ricerca, alla luce del PNRR e dei provvedimenti adottati per realizzarlo, attualizza le questioni che maggiormente hanno interessato il sistema del reclutamento pubblico, volgendo lo sguardo non solo alle novità in materia di procedure selettive e di progressioni di carriera, ma anche al tema della pianificazione organizzativa in chiave strategica e unitaria delle amministrazioni, confluita nel Piano Integrato di Attività ed Organizzazione (PIAO), anticipando alcuni contenuti in chiave speculare all'esigenza di rappresentare subito le criticità affrontate nel corso della ricerca.

La scelta è stata, poi, quella di puntualizzare il perimetro giuridico della disciplina del reclutamento nella cornice normativa dettata dalla privatizzazione degli anni Novanta, ricostruendo le varie fattispecie di accesso al lavoro pubblico nell'assetto ordinamentale sedimentatosi nel corso delle varie riforme. Qui si è inteso prediligere, volutamente, una prospettiva di indagine critica di tipo storico evolutivo, per meglio comprendere le ragioni di talune scelte legislative, dei ripetuti ripensamenti del legislatore, della continua ricerca di un punto di equilibrio (si direbbe di una soluzione di "compromesso") nel mai sopito dialogo a distanza con le giurisdizioni e le parti sociali, sui più svariati temi ed istituti (vedi, per tutti, quello spinoso delle progressioni di carriera del personale già in servizio, che l'ultimissimo legislatore – raccogliendo le esigenze più avvertite sul piano gestio-

nale – affronta e risolve definitivamente introducendo un sistema di selezione “premiabile” incentrato sulle competenze maturate e dimostrate sul campo dai pubblici dipendenti, più che sui titoli equipollenti a quelli richiesti per l’accesso dall’esterno, su cui già si possono intravedere i possibili contraccolpi nell’indirizzo giurisprudenziale delle Alte Corti).

Imprescindibile, poi, analizzare criticamente le scelte compiute sulla programmazione del fabbisogno di personale e sulle strategie organizzative delle amministrazioni: momento determinante e funzionale, prima ancora che propedeutico, a quello del “perché”, “chi” e “come” reclutare. Qui, gli importanti progressi della riforma Madia, con il superamento del criterio della «dotazione organica» in favore della adozione dei «piani di fabbisogno del personale» hanno indotto il legislatore a non stravolgere del tutto il quadro esistente puntando invece sulla unitarietà strategica del già richiamato PIAO, che dovrebbe consentire quella visione di insieme, non limitata al mero coordinamento dei singoli piani strategici (performance, formazione, informatizzazione e fabbisogno di risorse umane), ma allineati in una regia unitaria dell’azione amministrativa fin qui assente.

Ricostruita la cornice normativa e i presupposti funzionali dell’istituto, il lavoro insiste poi sulla *governance* delle procedure concorsuali, affrontando – anche qui con un approccio di analisi in cui, intenzionalmente, si è voluto tener conto delle tendenze evolutive del quadro regolativo, culminate nei più recenti provvedimenti normativi – i temi e gli istituti centrali del reclutamento pubblico: dalla varietà tipologica dei concorsi (unico accentrato o decentrato, corso-concorso per citarne alcuni) messi a raffronto nei loro punti di forza e debolezza, alle diverse modalità e procedure di selezione, i criteri e le prove selettive, in ordine ai quali vengono indagate le importanti innovazioni di “metodo” prima ancora che di “identità giuridica” introdotte dal recente legislatore. È questa una riflessione che consente di trarre spunti utili ad un bilancio sull’attuale sistema di reclutamento pubblico italiano: un quadro normativo alquanto sfibrato ed incompleto in cui si mescolano misure ancora vigenti ma sostanzialmente disapplicate, e nuove regole che convergono, congiuntamente, su aspetti urgenti, strettamente connessi alla realizzazione del PNRR, e su aspetti che, invece, avrebbero probabilmente meritato una maggiore ponderazione.

4. Dall’impatto del PNRR, passando per l’introduzione del PIAO e la riorganizzazione del sistema di progressione di carriera, sino all’approfondimento sulle nuove modalità di selezione del personale, il *cursus* argomentativo nella prospettiva evolutiva che caratterizza il lavoro converge nell’ultimo capitolo, ove tutte le aporie evidenziate, i dubbi sollevati e le risposte che si è cercato di elaborare si ricongiungono, per (provare ad) offrire più soluzioni di sistema al processo di reclutamento del personale pubblico.

Sulle proposte formulate pesa, positivamente, un’antica quanto sempreverde questione: qual è il grado di pervasività della riserva di legge prevista dall’art. 97 Cost.?

Non volendo arrestarsi a dubbi dogmatici, come anticipato, ed anzi volendo cercare di contribuire a rendere più efficace il sistema del reclutamento, le tesi avanzate sono di duplice matrice: l'una di stampo manutentivo e di razionalizzazione del quadro regolativo (pubblicistico) esistente; l'altra di evoluzione ragionata verso un rinvio alla fonte regolativa privatistica.

Il tutto, si precisa, avendo ben chiaro che la disciplina del reclutamento rappresenta la leva determinate ma non l'unica per preservare l'adeguatezza della capacità amministrativa e gestionale delle amministrazioni pubbliche italiane.

Capitolo Primo

Il reclutamento pubblico nelle prospettive di riforma strutturale della pubblica amministrazione

SOMMARIO: 1. Il reclutamento pubblico tra leve strategiche ed esigenze di rinnovamento “organizzativo” delle pubbliche amministrazioni. – 2. I punti critici del sistema e gli spazi di intervento nell’incessante dibattito dottrinale. – 2.1. Le politiche di approvvigionamento del personale nel prisma organizzativo dei pubblici uffici. – 2.2. La (dis)organizzazione delle procedure di selezione del personale pubblico. – 3. Le prospettive evolutive nella stagione del PNRR: i primi tasselli per un riassetto strutturale del sistema in tre punti. – 3.1. La pianificazione del fabbisogno di personale nel nuovo piano integrato di attività e organizzazione (PIAO). – 3.2. La semplificazione delle procedure e delle modalità di selezione. – 3.3. Le progressioni di carriera in una dimensione privatistica unitaria.

1. Il reclutamento pubblico tra leve strategiche ed esigenze di rinnovamento “organizzativo” delle pubbliche amministrazioni

Le regole e i criteri di selezione con finalità assunzionali del personale pubblico occupano da sempre un posto di primissimo piano negli studi sul lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, in ragione anche del rilievo determinante che l’istituto del reclutamento riveste nelle politiche di efficientamento dell’azione della pubblica amministrazione. L’approvvigionamento di personale di qualità, unitamente alla valorizzazione delle risorse interne, costituisce un dato imprescindibile e convergente nei processi di ottimizzazione per il buon funzionamento di ogni organizzazione, tra cui anche quelle delle pubbliche amministrazioni.

Non sorprende dunque che i diversi legislatori che si sono succeduti, e ciclicamente alternati dalla prima metà degli anni ’90, intestandosi le azioni riformatrici più o meno organiche non soltanto del lavoro pubblico ma più universalmente dell’organizzazione e dell’attività amministrativa, abbiano mostrato un significativo interesse al tema dell’accesso ai pubblici uffici: al di là delle distinte sfumature e gradazioni, le varie riforme del lavoro pubblico, nel prefiggersi l’obiettivo di un ammodernamento sistematico della pubblica amministrazione, hanno

inevitabilmente inciso – con risultati non sempre coerenti con quei propositi – anche sulle modalità di reclutamento dei pubblici dipendenti¹.

Le riflessioni sulle esigenze di un profondo rinnovamento del sistema di reclutamento del personale pubblico si inseriscono, perciò, in un contesto di discussione più generale che attiene ai processi di trasformazione strutturale dell'ordinamento del pubblico impiego, finanche incentrate su un radicale ripensamento del modello identitario delle distinte amministrazioni ed enti pubblici. Le dimensioni da indagare, difatti, sarebbero molteplici poiché non esiste una sola amministrazione pubblica ma una pluralità di soggetti che, insieme e con ruoli diversi, concorrono alla realizzazione di bisogni e di interessi sociali.

Il tema è di assoluta centralità in tutte le analisi e gli approfondimenti sulla pubblica amministrazione, e coinvolge – oltre alla dimensione del sistema giuridico del reclutamento pubblico in senso stretto – anche l'entità strategica della *governance* organizzativa dei pubblici uffici, e poi ancora i piani, altrettanto determinanti e confluenti, inerenti le politiche di valorizzazione delle risorse umane, della performance individuale e organizzativa, del buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa e, in modo non marginale, dei principi di efficienza ed economicità della pubblica amministrazione nel soddisfacimento dell'interesse pubblico.

Più segnatamente, la congiunzione con il dato strategico dell'organizzazione dei pubblici uffici è innegabile: il momento, centrale, della definizione dell'assetto organizzativo più idoneo alle funzioni istituzionali delle amministrazioni, e delle relative dinamiche interne, prelude alla individuazione delle professionalità e delle competenze necessarie allo svolgimento dei compiti assegnati, e perciò alla valorizzazione delle risorse umane interne e alla determinazione degli strumenti più confacenti al reclutamento dei candidati esterni migliori. Da qui si parte per disegnare il sistema di approvvigionamento di quei profili professionali individuati come più funzionali ai processi organizzativi.

Lo studio dei modelli di accesso al lavoro pubblico, dunque, assume una dimensione interdisciplinare che fonda le proprie radici nel diritto del lavoro, pubblico e privato, convergendo però anche nelle altre scienze giuridiche e in quelle economiche, nell'organizzazione aziendale e della pubblica amministrazione, nella sociologia del lavoro, rendendo oltremodo difficoltoso ogni tentativo di sistemazione ordinamentale della complessa materia.

D'altra parte, il valore influente del sistema di reclutamento del personale nei processi di innovazione strutturale dell'ordinamento del pubblico impiego è stato costantemente sottolineato nel dibattito scientifico² oltre che avvalorato nelle sedi

¹ Nel corso di questo lavoro saranno oggetto di analisi, senza alcuna pretesa di completezza ed esaustività, le differenziazioni di regolazione legislativa dei principali istituti riconducibili al tema del reclutamento pubblico alternatesi nel corso degli ultimi trent'anni.

² La bibliografia in materia è smisurata. Si citano qui, a conferma della continua attualità del

istituzionali³, e coinvolge più in generale le politiche di ammodernamento della pubblica amministrazione ed anche il suo contributo al benessere economico e sociale diffuso.

La progressiva e sempre più crescente importanza del ruolo dello Stato e delle sue forme di intervento nell'economia costituisce, del resto, una esigenza regolarmente avvertita, oltre che una leva strategica ampiamente comprovata, negli studi economici e sociali. I grandi mutamenti in corso – per citarne alcuni: le trasformazioni tecnologiche e le rivoluzioni digitali; la crisi sociale, demografica e energetica scaturita e acuita da una globalizzazione fuori controllo; la riconversione verso forme di economia eco-sostenibili – hanno già da tempo rimodulato gli equilibri socioeconomici in chiave di competitività e concorrenzialità, non più soltanto tra blocchi economici privati ma anche tra sistemi statali e aree economiche regionali, imponendo ai Governi un ruolo maggiormente attivo nelle c.d. politiche di contesto: e cioè azioni pubbliche di supporto, dirette a favorire condizioni

tema, alcuni recenti volumi miscellanei: U. CARABELLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Rinnovamento delle PA e nuovo reclutamento*, in *Riv. giur. lav.*, Quad. 6, 2021, volume monografico che raccoglie gli atti dell'omonimo convegno – organizzato dalla *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* con la FP-CGIL, e tenutosi in streaming il 5 marzo 2021 sul sito *collettiva.it* della CGIL – in cui sono stati affrontati i principali nodi critici, giuridici ed organizzativi, connessi al tema del reclutamento pubblico. E anche A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *Il reclutamento nella P.A. dall'emergenza alla nuova normalità*, vol. I, Cedam, Padova, 2022; A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *Il reclutamento nella p.a. dall'emergenza alla nuova normalità*, vol. II, *Sanità, impiego locale, dirigenza*, Cedam, Padova, 2022, che raccolgono gli interventi in due cicli di seminari sul tema del reclutamento nel lavoro pubblico, denominati *Conversazioni di Impiego e Lavoro Pubblico* (CLIP).

³ Da tempo la Commissione europea ha inserito la riforma della pubblica amministrazione tra gli obiettivi principali per l'Italia (non così per altri paesi dell'Unione), ritenendo che l'efficienza dell'amministrazione pubblica italiana e la sua capacità di rispondere alle esigenze delle imprese avrebbe un impatto positivo sul contesto imprenditoriale e sugli investimenti, così come sulla capacità delle imprese di sfruttare le opportunità di innovazione. E così, in tempi più recenti in occasione della *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia*, Bruxelles, 5 giugno 2019, la Commissione ha invitato l'Italia a migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali. E ancora, in occasione della *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia*, Bruxelles, 20 maggio 2020, ha messo in luce ancora una volta le carenze sistemiche del funzionamento della pubblica amministrazione, raccomandando – al fine di aumentare la sua capacità di rispondere alle esigenze di imprese e cittadini – il miglioramento e la semplificazione delle normative settoriali (procedure amministrative, giustizia civile, digitalizzazione e capacità amministrativa, accesso ai pubblici uffici). Si v. anche, da ultimo, *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2022 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2022 dell'Italia*, Bruxelles, 12 luglio 2022, per un primissimo riscontro sul contenuto dei piani programmatici di riforma della pubblica amministrazione contenuti nel Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR) di cui si dirà.

più propizie alla crescita, alla innovazione e alla competitività dei sistemi produttivi ed economici nazionali⁴.

In questi scenari a dir poco epocali, eventi altrettanto eccezionali quali la crisi finanziaria del 2008, quella economico-sanitaria legata alla pandemia da Covid-19 del 2020, e da ultimo quella energetica aggravata dal conflitto russo-ucraino del 2022, hanno rappresentato uno straordinario acceleratore di eventi, un catalizzatore di processi evolutivi e di transizione già in corso un po' ovunque nei sistemi economici occidentali.

Le dinamiche sociali ed economiche che ne sono scaturite hanno, così, nuovamente posto in rilievo il ruolo strategico della pubblica amministrazione nelle nuove grandi sfide cui sono chiamati i sistemi-paese, restituendo linfa alle ricette economiche incentrate su uno Stato "promotore" di iniziative di contesto prima ancora che "erogatore" di servizi⁵. In tale prospettiva, viene in evidenza la necessità che i pubblici poteri siano capaci di rispondere adeguatamente alle complessità delle trasformazioni in atto, soprattutto quando le azioni dello Stato richiedono una particolare competenza dell'apparato burocratico, chiamato a dare concretezza agli obiettivi che la *governance* politica si prefigge di raggiungere⁶.

Inevitabilmente, dunque, la suggestione di uno Stato ideatore di fattori di sistema simboleggia l'importanza strategica di un apparato amministrativo qualificato, in grado di orientare strumenti e forme di interventi nella società⁷, e restitui-

⁴ Il ruolo sempre più attivo dello Stato, e le nuove forme di intervento nell'economia, rappresentano un fenomeno tra i più rilevanti degli ultimi decenni, ma anche tra quelli meno indagati sul piano scientifico. Su questo punto, si cita una recente e molto interessante ricerca condotta dalla Fondazione Astrid con l'Istituto di Ricerca sulla Pubblica Amministrazione (IRPA) che si propone di esplorare, con riferimento principalmente al caso italiano, le forme e gli strumenti dell'intervento pubblico nell'economia sviluppatasi negli ultimi anni, tenendo conto delle grandi trasformazioni accennate: ASTRID-IRPA, *Lo Stato promotore. Indagine sul mutamento degli strumenti di intervento pubblico nell'economia di fronte alle crisi e alle trasformazioni del XXI secolo*, a cura di F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA, il Mulino, Bologna, 2021.

⁵ Così G. GITTI, A. MONTANINO, *Dallo Stato erogatore allo Stato promotore e contraente: verso una nuova politica economica*, in *Oss. dir. civ. e comm.*, 1, 2012, p. 42. Ma anche A. TONETTI, *Lo Stato promotore e le nuove forme di interventismo economico*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, p. 573, che sottolinea la necessità di una particolare competenza dell'apparato burocratico nella gestione di queste nuove forme di "interventismo economico". Più di recente, cfr. anche A. AVERARDI, C. CATALDI, A.L. CRUCITI, C. DI SERI, V. FERRARO, M. GIUSTI, M. MACCHIA, L. SALTARI, G. SCIASCIA, V. TURCHINI, G. VESPERINI, S. VINCI, *L'intervento pubblico a sostegno dell'economia*, in *La riforma della pubblica amministrazione: problemi e proposte*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/2021, p. 1183 ss.

⁶ Così L. FIORILLO, *Il diritto del lavoro come strumento per la sostenibilità dei servizi per la collettività*, in *Il diritto del lavoro per una ripresa sostenibile. XX Congresso nazionale AIDLASS*, Taranto 28-29-30 ottobre 2021, La Tribuna, Piacenza, 2022, p. 86.

⁷ In tema, cfr. S. CASSESE, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, p. 4 ss., il quale osserva che «ogni amministrazione è al centro della società, se non ne eguaglia il dinamismo, diventa una forza frenante»; e M. BERTOLISSI, *Riformare la pubblica amministrazione* acqui està el busilis; Dios nos valga!, in *federalismi.it*, 2021, n. 26, per il quale l'elemento, che tutto condiziona e frena, è rappresentato dalla pubblica amministrazione.

sce una rinnovata centralità e attualità al dibattito sulle esigenze di rinnovamento del sistema di reclutamento del personale della pubblica amministrazione.

Che si tratti di un tema dominante lo dimostra anche l'attenzione che vi ha riservato il Governo Draghi nella complessa predisposizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), di recepimento e implementazione del programma Next Generation EU (NGEU): in linea con le già menzionate raccomandazioni delle istituzioni europee, la riforma della pubblica amministrazione acquista nel PNRR un rilievo nodale, rientrando in una delle due riforme c.d. "orizzontali o di contesto" – con quella (di un'amministrazione in particolare, che si occupa) del sistema giudiziario –, convergenti cioè verso «innovazioni strutturali dell'ordinamento, d'interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano»⁸.

La storia italiana del pubblico impiego è stata costellata da diversi interventi di riforma, i quali sono stati mossi da molteplici esigenze e politiche ispiratrici, tutte però accomunate da un obiettivo trasversale di rinnovamento organizzativo degli apparati e di ottimizzazione della qualità dei servizi alla collettività, correggendo le dinamiche di un sistema amministrativo complesso e in continua evoluzione. Non sorprende dunque che i principali nodi strutturali dell'ordinamento del lavoro pubblico riacquistino una nuova centralità in occasione della realizzazione dei progetti di riforma e di investimento previsti dal PNRR⁹.

In questo ambito di complessivo riordino strutturale della pubblica amministrazione, la riforma del reclutamento e dei meccanismi di accesso al lavoro pubblico rappresenta un'area di intervento determinante nel PNRR¹⁰, come dimostra

⁸ Per un raffronto tra i vari piani di ripresa post-pandemia da Covid-19 approvati dai principali Stati dell'Unione (Francia, Germania, Italia, Spagna, Grecia, Portogallo), cfr. B.P. AMICARELLI, P. CLARIZIA, M. MANOCCHIO, P. MARCONI, G. MOCAVINI, R. MORGANTE, G. NAPOLITANO, A. RENZI, *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, in *La riforma della pubblica amministrazione: problemi e proposte*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2021, p. 1137 ss.

⁹ A testimonianza dell'attualità e della complessità del tema, si cita il volume miscelaneo AA.VV., *Pubblica amministrazione e impiego pubblico. Prospettive di riforma nel quadro delle iniziative di ripresa del paese*, in *Rivista della Corte dei Conti*, Quaderno n. 2/2021, che raccoglie gli atti del Convegno "Il pubblico impiego per la ripresa del paese", organizzato dalla Corte dei conti e tenutosi a Madonna di Campiglio nei giorni 1-2 luglio 2021, in cui sono stati affrontati i principali nodi critici in una prospettiva di riforma del pubblico impiego e della pubblica amministrazione. Cfr. anche A. TONETTI, *Il rilancio della P.A. tra realismo e idealismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2021, p. 1121 ss. Infine, si affronta il tema delle politiche di riforma della pubblica amministrazione in una prospettiva di rilancio supportata anche dalla funzione strategica del Piano di ripresa e resilienza, in CNEL, *Relazione 2021 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, 14 aprile 2022.

¹⁰ Conformemente all'art. 19, par. 3, lett. b), del Regolamento (UE) 2021/241, e al criterio 2.2 dell'allegato V di tale regolamento, il PNRR – approvato dal Consiglio europeo con Decisione di esecuzione del 13 luglio 2021, su proposta e valutazione positiva della Commissione – comprende un'ampia gamma di riforme e investimenti che si rafforzano reciprocamente, e la cui efficacia e rapidità d'attuazione viene considerata potenzialmente in grado di superare gli ostacoli che da lungo tempo si frappongono alla crescita economica. In tale contesto, la riforma volta a promuovere cam-

la primissima decretazione attuativa di cui si terrà ampiamente conto in questo volume¹¹.

Per altro verso, il carattere interdisciplinare della materia e il suo rilievo strumentale alla definizione di organici pubblici di qualità non hanno comunque sottratto il dibattito scientifico dalla centrifuga di schemi culturali incentrati su alcuni temi ideologici – vedi il dogma del concorso pubblico e della riserva di legge, del concorso unico o decentrato, o ancora della preservazione di un modello pubblicistico pan-concorsuale anche relativamente al passaggio ad un superiore di livello di inquadramento¹² – finendo così per distogliere l’attenzione e il dovuto interesse da questioni più pratiche e sostanziali, concernenti la necessità di introdurre strumenti che consentano alle amministrazioni di selezionare il personale sulla base delle proprie effettive necessità organizzative, degli obiettivi di performance e delle finalità istituzionali, superando l’approccio formalistico fin qui imperante.

Sul piano delle fonti, è pacifico che l’intelaiatura costituzionale della regola secondo cui «agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge» (art. 97, ult. comma, Cost.) affidi alla “fonte legislativa” sia il principio generale del concorso pubblico (e delle possibili declinazioni della nozione) che le relative eccezioni.

Per la generalità delle amministrazioni pubbliche la disciplina delle procedure di reclutamento per l’accesso all’impiego è affidata a specifiche disposizioni della fonte di legge statale, in larga parte contenute nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 («Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»)¹³ – segnatamente agli artt. da 35 a 39-*quater* –, che mi-

biamenti strutturali di lungo periodo nel funzionamento della pubblica amministrazione muove attraverso quattro aree di intervento: la *buona amministrazione*, in chiave di semplificazione delle procedure burocratiche per rendere più efficace ed efficiente l’azione amministrativa, riducendo tempi e costi per cittadini e imprese; la *valorizzazione delle competenze oltre le conoscenze*, in chiave di sviluppo all’interno della pubblica amministrazione di un capitale umano di eccellenza, anche attraverso la promozione della mobilità interna ed esterna; la *digitalizzazione* dei processi interni e dei servizi della pubblica amministrazione, attraverso la reingegnerizzazione delle procedure amministrative, lo sviluppo di nuove infrastrutture tecnologiche e i servizi digitali; e, per l’appunto, l’*accesso al lavoro pubblico*, in chiave di riforma dei meccanismi di selezione del personale della pubblica amministrazione.

¹¹ Per un’anticipazione delle principali novità, cfr. *infra* par. 3, mentre per una trattazione organica e sistematica dei singoli istituti si rinvia alle varie e rispettive parti del volume.

¹² Se ne discuterà ampiamente nei Capitoli Secondo e Quarto in chiave esegetica, e nel Capitolo finale in una prospettiva critica e propositiva.

¹³ Per un commento organico recente alla disciplina del lavoro pubblico contrattualizzato si rinvia a A. BOSCATI (a cura di), *Il lavoro pubblico*, Maggioli, Rimini, 2021; e a G. AMOROSO, V. DI CERBO, L. FIORILLO, A. MARESCA (a cura di), *Il lavoro pubblico*. Collana «Le fonti del diritto italiano», Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, che ha il merito di raccogliere in maniera sistematica non soltanto le disposizioni presenti nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e nel d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 contenenti la disciplina generale del pubblico impiego contrattualizzato, ma anche di operare un

rano a congiungere le regole generali valide per tutte le amministrazioni¹⁴, con le specificità ordinamentali e le discipline speciali presenti nei vari settori in cui si articola la pubblica amministrazione, quali la sanità, la scuola, le accademie e i conservatori, gli enti di ricerca, le autonomie regionali e locali, e le società partecipate¹⁵.

Con talune importanti precisazioni concernenti alcuni settori della pubblica amministrazione o ambiti giuridici degli apparati para-pubblici. È il caso ad esempio di Regioni e enti pubblici regionali: la qualità di pubblico potere del reclutamento consente una disciplina anche regionale¹⁶, tuttavia le Regioni sono tenute a rispettare la regola del concorso e i principi generali della legge in materia di accesso all'impiego pubblico, ferma restando la competenza legislativa residuale in materia di organizzazione e ordinamento del personale (art. 117 Cost.,

raccordo con la normativa di dettaglio afferente a specifiche materie e istituti, nonché alle discipline presenti nei vari settori di cui si compone la pubblica amministrazione. All'interno di questo Volume, con particolare riferimento alla disciplina della complessa materia del reclutamento, prima delle modifiche intervenute con la decretazione del PNRR, sia consentito un rinvio a G. GENTILE, *Le assunzioni nelle amministrazioni pubbliche: principi generali*, p. 321 ss.; e G. GENTILE, *Le assunzioni nelle amministrazioni pubbliche: le norme di coordinamento per enti locali, sanità, enti di ricerca e società partecipate*, p. 358 ss. E ai contributi di P. BONANNO, *Il reclutamento del personale docente e amministrativo della scuola, delle accademie e dei conservatori*, p. 372 ss.; e L. FIORILLO, *Una normativa transitoria per la stabilizzazione del personale precario*, p. 391 ss.

¹⁴ Si ricorda che ai sensi dell'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001 «Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le Istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio Sanitario Nazionale, l'Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle pubbliche amministrazioni, e le Agenzie di cui al d.lgs. n. 300 del 1999». Ad esse devono aggiungersi le Città metropolitane, ai sensi dell'art. 114 Cost., quale è seguito alla riforma costituzionale di cui alla legge n. 3/2001, e della conseguente legge n. 56/2014.

¹⁵ La disciplina legislativa in materia di reclutamento pubblico, contenuta negli artt. 35 a 39-*quater* del d.lgs. n. 165/2001, è il risultato di una incessante azione riformatrice del legislatore. Come si vedrà, soltanto in tempi più recenti il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 (c.d. riforma Madia) è intervenuto sul testo del d.lgs. n. 165/2001 modificando gli artt. 35 (Reclutamento del personale), 36 (Personale a tempo determinato o assunto con forme di lavoro flessibile) e 37 (Accertamento delle conoscenze informatiche e di lingue straniere nei concorsi pubblici), e inserendo gli artt. 39-*bis* a 39-*quater* (sulla materia del "collocamento obbligatorio"). La decretazione del PNRR – decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 (c.d. "decreto Reclutamento" coordinato con la legge di conversione 6 agosto n. 2021, n. 113), e decreto legge 30 aprile 2022, n. 36 (c.d. "decreto PNRR 2" coordinato con la legge di conversione 29 giugno 2022, n. 79) – è invece intervenuta modificando l'art. 35 cit. e introducendo i nuovi artt. 35-*ter* (Portale unico del reclutamento) e art. 35-*quater* (Procedimento per l'assunzione del personale non dirigenziale).

¹⁶ Corte cost. 12 febbraio 2021, n. 20; Corte cost. 21 dicembre 2018, n. 241, entrambe in www.cortecostituzionale.it.

comma 4)¹⁷; ne deriva che le leggi regionali in materia di reclutamento trovano il loro parametro di legittimità costituzionale direttamente nell'art. 97 Cost., ultimo comma, e non anche nelle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 165/2001¹⁸. O anche delle società a controllo pubblico disciplinate dal d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 («Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica»), che all'art. 19 affida direttamente alle stesse società, con propri regolamenti interni, la definizione dei criteri e delle modalità per il reclutamento del proprio personale, nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità, imparzialità, nonché dei principi fissati dall'art. 35, comma 3, d.lgs. n. 165/2001¹⁹. O ancora della dirigenza pubblica, le cui regole per l'accesso alla relativa qualifica trovano una peculiare disciplina, distinta in prima e seconda fascia, negli artt. 28 e 28-*bis* (e art. 29 per i dirigenti scolastici) del d.lgs. n. 165/2001²⁰.

¹⁷ Corte cost. 11 giugno 2020, n. 133; Corte cost. 5 aprile 2017, n. 110, entrambe in *www.cortecostituzionale.it*. In tema, per una raccolta critica dell'indirizzo della giurisprudenza costituzionale cfr. P. MATTEINI, L. ORSINI, *Lavoro pubblico e titolo V della Costituzione. L'orientamento della Corte Costituzionale*, Collana Aran Occasional Paper, 2014.

¹⁸ Il presente lavoro ha ad oggetto le norme fondative della disciplina del reclutamento pubblico, con ricostruzioni di sistema e riflessioni a carattere generale che, salvo alcuni richiami, non consentono l'approfondimento anche della disciplina vigente in via esclusiva in specifici comparti, come le autonomie regionali e locali. In argomento, si rinvia al recente volume A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *Il reclutamento nella p.a. dall'emergenza alla nuova normalità*, vol. II, *Sanità, impiego locale, dirigenza*, cit., in cui si segnalano i contributi di A. TROJSI, *L'accesso al pubblico impiego regionale e locale*, p. 147 ss.; A. AMBROSINO, *I concorsi pubblici nelle regioni: giurisprudenza costituzionale e discipline normative*, p. 191 ss.; e M. CERBONE, *Il reclutamento del personale negli enti locali*, p. 213. Per un aggiornamento al d.lgs. n. 80/2021 (c.d. "decreto Reclutamento"), v. anche A. VILLA, *Il reclutamento del personale negli enti locali*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2022, p. 27 ss.

¹⁹ Per le medesime ragioni di cui alla nota precedente, nel presente lavoro non si affronta il campo giuridico del reclutamento nelle società a partecipazione pubblica, rinviandosi ai contributi editi nei più recenti lavori collettanei, tra cui: A. MARESCA, R. ROMEI (a cura di), *Il rapporto di lavoro nelle società a controllo pubblico*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019; C. IBBA (a cura di), *Le società a partecipazione pubblica a tre anni dal Testo unico*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019; C. IBBA, I. DEMURO (diretto da), *Le società a partecipazione pubblica. Commentario tematico ai d.lgs. n. 175/2016 e n. 100/2017*, Zanichelli, Bologna, 2018, qui segnalandosi il contributo di E. GRAMANO, *Il reclutamento e la gestione del personale*, p. 421 ss. E ai seguenti saggi: M. FALSONE, *L'accesso al lavoro nelle imprese pubbliche*, in A. BOSCATI (a cura di), *Il lavoro pubblico*, Maggioli, Rimini, 2021, p. 297 ss.; S. MAINARDI, *Società a controllo pubblico e diritto del lavoro*, in *Lav. pubbl. amm.*, 3, 2019, p. 5; M.G. GRECO, *Il reclutamento del personale nelle società a partecipazione pubblica*, in *Var. tem. dir. lav.*, 2019, p. 77 ss.; G. FONTANA, *Società pubbliche e rapporti di lavoro, fra riorganizzazione e crisi di un modello*, in *Arg. dir. lav.*, 2018, p. 415; A. GARILLI, *La gestione del personale nelle società a controllo pubblico. Riordino della disciplina speciale e soluzioni interpretative*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2018, 4, p. 7. Con particolare riferimento alle assunzioni per mezzo di contratti di durata, infine, sia consentito il rinvio anche a G. GENTILE, *Il reclutamento nelle società a controllo pubblico e la sorte dei contratti stipulati contra legem*, in *Dir. lav. merc.*, 3, 2022, p. 425 ss.

²⁰ Anche con riferimento all'area giuridica del reclutamento dei dirigenti si sceglie di non affrontare la complessa disciplina di riferimento, rinviando alla vasta bibliografia giuslavoristica, tra cui si segnalano i contributi pubblicati nel recente volume A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *Il reclutamen-*

Alla fonte legislativa si unisce poi quella di regolamentazione organizzativa, racchiusa nell'ancora vigente d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 per l'accesso agli impieghi del personale non dirigenziale²¹, nel d.P.R. 24 settembre 2004, n. 272 in materia di accesso alle qualifiche dirigenziali²², e nel d.P.R. 16 aprile 2013, n. 70 di riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle Scuole pubbliche di formazione²³. E, da ultimo, le Linee guida sulle procedure concorsuali adottate con la direttiva del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 3 del 24 aprile 2018, ai sensi dell'art. 35, comma 5.2.

Sul piano operativo, invece, l'avvio della procedura di reclutamento e dell'indizione del concorso resta subordinato ad una serie molto complessa di adempimenti ed atti preparatori da parte dell'amministrazione, alcuni di natura amministrativa ed altri ad appannaggio dei poteri tipici del privato datore di lavoro: si va dall'adozione del piano triennale dei fabbisogni di personale, all'ottenimento per alcune amministrazioni dell'autorizzazione all'avvio delle procedure concorsuali e alle relative assunzioni²⁴; dal rispetto dei vincoli di bilancio all'osservanza di eventuali limiti assunzionali; dalla propedeutica verifica dell'impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità al preventivo esperimento della procedura di mobilità volontaria; dallo scorrimento delle graduatorie, quest'ultimo inteso non

to nella p.a. dall'emergenza alla nuova normalità, vol. II, *Sanità, impiego locale, dirigenza*, cit., di M. CERBONE, *Introduzione allo studio del reclutamento della dirigenza pubblica*, p. 213; F. ROTA, *Il reclutamento della dirigenza nell'amministrazione che cambia: direttrici di sviluppo per l'organizzazione amministrativa*, p. 241 ss.; e R. SANTUCCI, *Il reclutamento dei dirigenti delle amministrazioni statali*, p. 259 ss. Nonché C. MURENA, *L'accesso alla qualifica dirigenziale*, in *Il lavoro pubblico*, a cura di G. AMOROSO, V. DI CERBO, L. FIORILLO, A. MARESCA, Collana «*Le fonti del diritto italiano*», Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, p. 951 ss. Mentre si rinvia al Capitolo Quarto, par. 3, per un approfondimento su uno dei possibili canali di accesso alla dirigenza (esteso anche agli alti funzionari dello Stato), rappresentato dal corso-concorso.

²¹ Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487 recante il «Regolamento sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi». Al paragrafo 3.2, si terrà conto del tentativo di superare il contenuto di questo regolamento, con lo schema provvisorio di d.P.R. del 5 ottobre 2022 (del Governo Draghi), e della battuta d'arresto all'emanazione del nuovo testo determinata dal Consiglio di Stato, con seduta del 30 gennaio 2023 della Sezione consultiva degli atti normativi.

²² Decreto del Presidente della Repubblica 24 settembre 2004, n. 272, recante il «Regolamento di disciplina in materia di accesso alla qualifica di dirigente, ai sensi dell'articolo 28, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165», su cui è intervenuto in chiave organica ed innovativa il d.P.R. 16 aprile 2013, n. 70 di cui alla nota successiva.

²³ Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 70, recante il «Regolamento di riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle Scuole pubbliche di formazione, a norma dell'articolo 11 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135».

²⁴ Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici.

come un vincolo *ex lege* ma come «un comportamento funzionale al rispetto del principio di buon andamento dell'azione dell'amministrazione»²⁵, all'accoglimento di eventuali richieste di aventi titolo preferenziale alla copertura di vacanze in organico²⁶.

Soltanto a valle di questa sequela, nell'ipotesi che ancora persistano vuoti in organico, l'amministrazione è legittimata ad avviare la procedura concorsuale, a sua volta scomponibile in tre fasi: *a*) decisione di avvio della procedura e sua pubblicizzazione, acquisizione delle candidature e nomina della commissione; *b*) svolgimento delle prove concorsuali e formazione della graduatoria; *c*) approvazione degli atti del concorso e della graduatoria finale²⁷.

Nei suoi profili sistematici e nelle componenti tecniche, dunque, la disciplina del reclutamento del personale pubblico presenta caratteri di estrema complessità: un eccesso regolatorio, cui si aggiunge una sproporzionata burocratizzazione procedimentale, scarsamente orientate ad una gestione efficiente e virtuosa delle procedure di selezione e accesso all'impiego.

Su tale sistema, il legislatore è intervenuto più volte nel corso degli ultimi anni, limitatamente però a singoli profili tematici e con provvedimenti spesso frammentari e scarsamente coordinati all'impianto ordinamentale.

E così, il tema di un rinnovamento organico e strutturale del reclutamento pubblico – nell'obiettivo di ridisegnare le modalità anche operative della *governance* dei concorsi – è stato posto al centro delle «valutazioni globali di genesi e approdi della quarta riforma»²⁸ di cui alla legge delega 7 agosto 2015, n. 124 («Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pub-

²⁵ Così A. BOSCATI, *Il reclutamento riformato*, in A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *Il reclutamento nella p.a. dall'emergenza alla nuova normalità*, cit., p. 47.

²⁶ È il caso del diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro instaurato con contratto di lavoro a tempo parziale in un rapporto di lavoro a tempo pieno previsto dall'art. 3, comma 101, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) che dispone il seguente principio generale: «Per il personale assunto con contratto di lavoro a tempo parziale la trasformazione del rapporto a tempo pieno può avvenire nel rispetto delle modalità e dei limiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di assunzioni. In caso di assunzione di personale a tempo pieno è data precedenza alla trasformazione del rapporto di lavoro per i dipendenti assunti a tempo parziale che ne abbiano fatto richiesta». Pertanto, una volta evase le procedure di mobilità volontaria, l'amministrazione potrà procedere alla copertura dei posti programmati, dando precedenza – prima di avviare il concorso – alla «trasformazione del rapporto di lavoro per i dipendenti assunti a tempo parziale che ne abbiano fatto richiesta», così come recita l'invocata normativa speciale.

²⁷ Così ancora A. BOSCATI, *Il reclutamento riformato*, in A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *Il reclutamento nella p.a. dall'emergenza alla nuova normalità*, cit., p. 47; e M. D'ONGHIA, *Il sistema di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni*, in *Il lavoro pubblico*, diretto da P. CURZIO, L. DI PAOLA, R. ROMEI, Giuffrè, Milano, 2018, p. 98.

²⁸ Così L. ZOPPOLI, *Perché una quarta riforma del lavoro pubblico?*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 366, 2018, che elenca – argomentandone le possibili spiegazioni – le ragioni (i "perché") complessive della riforma del lavoro pubblico 2015-2017.

bliche», c.d. riforma Madia)²⁹, che ha puntato 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 ordinate³⁰.

La riforma della pubblica amministrazione – delineata dalla legge n. 124/2015 nell’ambito di un più generale e complessivo processo di semplificazione, accelerazione e snellimento dell’azione amministrativa, già avviato dal Governo Renzi l’anno precedente con il decreto legge sulla semplificazione e trasparenza amministrativa degli uffici giudiziari³¹ – ha interessato un ampio ventaglio di settori e apparati pubblici: dirigenza pubblica, cittadinanza digitale, pubblico impiego, società partecipate, servizi pubblici locali. La tormentata gestazione dei decreti delegati, però, gravata com’è noto dalle censure della Corte costituzionale³², ha evidentemente influito anche sulla portata complessiva delle disposizioni normative in materia di reclutamento, che – come si vedrà – hanno circoscritto

²⁹ Sulla portata generale della legge delega n. 124/2015, si vedano le prime riflessioni in A. BO-SCATI, *La politica del lavoro del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?*, in *Lav. pubbl. amm.*, I, 2014, p. 273; G.B. MATTARELLA, *Il contesto e gli obiettivi della riforma*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, p. 621; T. VETTOR, *Reclutamento e modernizzazione del pubblico impiego*, in *Riv. giur. lav.*, I, 2015, p. 573; G. D’ALESSIO, L. ZOPPOLI, *Riforma della pubblica amministrazione: osservazioni sugli schemi di decreti attuativi dell’art. 17 della legge n. 124 del 2015*, in *astrid-online.it*, 2017.

³⁰ Per un commento organico alla c.d. “quarta riforma” del lavoro pubblico, si rinvia a: M. ESPOSITO, V. LUCIANI, A. ZOPPOLI, L. 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. n. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. Riforma Madia)*, Giappichelli, Torino, 2018; A. GARILLI, A. RICCOBONO, C. DE MARCO, A. BELLAVISTA, M. MARINELLI, M. NICOLOSI, A. GABRIELE, *Il lavoro alle dipendenze della P.A. dopo la “Riforma Madia”*, Cedam, Padova, 2018; A. CORPACI, R. DEL PUNTA, M.P. MONACO (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico. Riflessioni a due anni dalla legge Madia*, FrancoAngeli, Milano, 2019; AA.VV., *Il lavoro pubblico e la riforma Madia: organizzazione, gestione e valutazione*, in *Riv. giur. lav.*, Quad. 4, 2019; e B. CARUSO (a cura di), *La quarta riforma del lavoro pubblico e oltre*, in *Quad. della Riv. dir. lav. merc.*, 7, 2019.

³¹ D.l. 24 giugno 2014, n. 90, recante «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari», convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

³² Ci si riferisce, ovviamente, alla sentenza della Corte Costituzionale 9-25 novembre 2016, n. 251 che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 17, comma 1, lett. a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t), legge n. 124/2015 «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», accogliendo così la questione di legittimità sollevata dalla Regione Veneto. Sulle molteplici ricadute della pronuncia della Consulta, cfr. A. ALAIMO, *La “Riforma Madia” al vaglio della Corte costituzionale. Leale collaborazione e intese possono salvare la riforma della pubblica amministrazione*, in *Dir. lav. merc.*, 1, 2017, p. 145 ss.; V. TALAMO, *Relazioni collettive e dirigenza pubblica: prove di legislazione al test della Consulta (ed ancora alla ricerca di un assetto ragionevole)*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2016, p. 297 ss.; J. MARSHALL, *La Corte costituzionale senza accorgersene modifica la forma di Stato?*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 2016, p. 709 ss.

l'azione di rinnovamento ad un elenco molto più ristretto di interventi, trascurando altri ambiti di centrale rilevanza, pure tracciati dall'articolato insieme della legge delega³³.

Da ultimo, in chiave dichiaratamente semplificativa è intervenuto il legislatore della c.d. ripartenza post pandemica, con la già menzionata decretazione ascrivibile al PNRR di cui si anticiperà il contenuto nel paragrafo conclusivo del presente capitolo.

2. I punti critici del sistema e gli spazi di intervento nell'incessante dibattito dottrinale

Punto di partenza di molteplici analisi interdisciplinari sulle politiche del lavoro pubblico è lo stato di salute dell'apparato amministrativo, in tutte le sue componenti centrali e periferiche³⁴: a fronte dell'importanza strategica per il Paese di dotarsi di una macchina amministrativa efficiente, e a valle di un incessante processo riformatore sviluppatosi nel corso degli ultimi trent'anni e cadenzato da ben quattro interventi legislativi a carattere sistematico – con innovazioni a dir poco rivoluzionarie sul piano ordinamentale – resta il bilancio di una pubblica amministrazione afflitta dai soliti limiti strutturali di inadeguatezza, nella sua capacità di «soddisfare i bisogni quotidiani dei cittadini e degli utenti dei servizi pubblici»³⁵.

Le questioni sul tavolo sono note da tempo.

³³ Quanto ai riflessi della pronuncia di incostituzionalità sui decreti attuativi, la Corte costituzionale ha precisato che l'illegittimità ha riguardato soltanto le disposizioni della legge delega specificamente impugnate, lasciando fuori le norme attuative; pertanto, le eventuali impugnazioni delle norme attuative avrebbero dovuto «tener conto delle concrete lesioni delle competenze regionali, alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare, nell'esercizio della sua discrezionalità, nel rispetto del principio di leale collaborazione». Da qui il depotenziamento della portata generale dei decreti attuativi di cui si è accennato e si terrà conto più avanti.

³⁴ Soltanto di recente, cfr. SINAPPSI, *Politiche del lavoro pubblico*, vol. monogr. 1, 2020; e SEGRETARIATO GENERALE DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA, *Osservatorio in materia di Pubblico Impiego*, coordinato da L. CORAZZA, giugno 2020.

³⁵ Così M. RUSCIANO, *A proposito di una ricerca sul lavoro pubblico*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2018, p. 206. Per una riflessione recente, cfr. anche A. BOSCATI, *La percezione dell'eterno incompiuto nel processo riformatore del lavoro pubblico*, in *Var. tem. dir. lav.*, I, 2020, p. 9. Nella letteratura pubblicistica e amministrativistica, invece, affrontano il tema delle disfunzioni e delle inefficienze della pubblica amministrazione: M. RAMAJOLI, *Quale cultura per l'amministrazione pubblica?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2, 2017, p. 187 ss.; G. MELIS, *Le culture della pubblica amministrazione*, in L. TORCHIA (a cura di), *Attraversare i confini del diritto*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 151 ss.; L. TORCHIA, *I nodi della pubblica amministrazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016; S. BATTINI, *La disciplina del lavoro pubblico tra crisi del modello privatistico e prospettive di riforma*, in *Annuario 2016, Atti del Convegno annuale*, Roma 7-8 ottobre 2016, p. 188 ss.; P. MASTROGIUSEPPE, *Organizzazione e capitale umano: due questioni chiave per il rilancio del pubblico impiego*, in *Collana Aran Occasional Paper*, 2013.

Tra le più rilevanti e articolate vi è il dato relativo alla consistenza e alla composizione degli organici della pubblica amministrazione, segnati dal grave depauperamento cagionato dal drastico blocco del *turn over* che – a partire dai primi anni 2000³⁶, e poi con maggiore intensità dal 2010 – ha contribuito alla costante riduzione del numero dei dipendenti pubblici e al progressivo invecchiamento della forza lavoro impiegata³⁷.

L'andamento occupazionale in diminuzione è dipeso principalmente dalle politiche di austerità della spesa pubblica adottate per fronteggiare la crisi economica del 2008 (blocco delle assunzioni e della contrattazione collettiva, vincoli del patto di stabilità, riduzione della spesa pubblica in maniera trasversale ed indiscriminata coinvolgenti anche la formazione), con le quali è stato disposto il passaggio da un regime di limitazione del *turn over* ad una sostanziale sterilizzazione delle facoltà assunzionali³⁸.

I reiterati interventi di riduzione degli organici hanno determinato effetti profondamente negativi sulla capacità di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, le quali sono state obbligate a rimodulare i propri assetti ordinamentali sulla base di fattori esterni, derivanti da misure motivate esclusivamente dall'esigenza di contenimento della spesa pubblica.

Le politiche di restringimento dei nuovi ingressi hanno limitato l'accesso ai giovani e ritardato un effettivo ricambio generazionale, comportando – oltre al decremento occupazionale – anche un complessivo deterioramento della qualità delle competenze e delle professionalità messe in campo³⁹, fonte di disvalore an-

³⁶ Il blocco delle assunzioni ha inizio formalmente con l'art. 19 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002) per poi proseguire, inasprendosi dal 2010.

³⁷ Cfr. RAPPORTO INAPP 2021, *Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, maggio 2021, p. 98, relativamente all'innalzamento dell'età media dei dipendenti pubblici (da 44,8 a 50,72) e all'incidenza del numero dei dipendenti pubblici rispetto alla popolazione (il più basso d'Europa con il 5,5%, rispetto all'8,4% della Francia, al 5,8% della Germania, e al 6,7% della Spagna). V. anche RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *La distribuzione per classi di età e andamento dell'età media nel periodo 2003-2019*, 2020; CORTE DEI CONTI, *Relazione sul costo del lavoro pubblico 2020*, in www.cortedeiconti.it; FORUM PA, *Lavoro pubblico 2021*, giugno 2021, in www.forumpa.it; CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO STUDI XVIII LEGISLATURA, *Concorsi, limiti assunzionali e dotazioni organiche nella P.A.*, 22 luglio 2022. In chiave comparata con gli apparati pubblici europei, v. anche R. REALFONZO, A. VISCIONE, *Costi ed efficienza dell'amministrazione pubblica italiana nel confronto internazionale*, in *Riv. giur. lav.*, I, 2015, p. 497 ss.

³⁸ Il blocco assunzionale ha permesso non solo una rapida diminuzione di unità di personale, ma anche una contrazione della spesa pubblica per stipendi di 1,8 miliardi di euro in dieci anni tra il 2008 e il 2018 (Fonte: EUROSTAT). Negli anni successivi allo sblocco del *turn over*, i dati aggregati per comparto hanno evidenziato significative diversità all'interno dell'apparato del pubblico impiego: a fronte di una diminuzione costante del numero dei dipendenti nelle Funzioni Centrali e Locali, si è invece assistito ad una crescita delle assunzioni nei comparti Scuola (più decisa) dal 2012 e Sanità (più modesta) dal 2018 (cfr. e da ultimo COMITATO SCIENTIFICO PER LA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO DELLE RIFORME IN MATERIA DI CAPITALE UMANO PUBBLICO, *Rapporto 2022*, p. 11).

³⁹ M. D'ONGHIA, *La centralità della pianificazione dei fabbisogni e del sistema di reclutamento*

che economico se si considera che coincide con un ciclo storico in cui le trasformazioni della società determinate dall'impatto della digitalizzazione, e dai processi di modernizzazione delle infrastrutture tecnologiche⁴⁰, avrebbero dovuto imporre un maggior numero di dipendenti specializzati e, più in generale, un più avanzato e moderno livello di professionalizzazione nella composizione degli uffici pubblici.

Alla prolungata assenza del *turn over* si sono affiancate ulteriori misure depressive motivate esclusivamente da esigenze di *austerità*, quali la sospensione degli avanzamenti di carriera e degli automatismi stipendiali, quest'ultimo per mezzo del blocco della contrattazione collettiva, che hanno oltre modo compresso in negativo il sistema organizzativo delle amministrazioni⁴¹; o ancora i tagli alla spesa destinata alla formazione del personale che, unitamente al crollo di nuove risorse in possesso di adeguate professionalità da immettere nel circuito organizzativo, hanno comportato un vero e proprio disallineamento tra le competenze del personale in servizio e quelle di cui la pubblica amministrazione avrebbe bisogno in virtù di un modello organizzativo più efficiente e al passo con le innovazioni anche tecnologiche⁴².

per una pubblica amministrazione efficiente, in *Var. tem. dir. lav.*, 1, 2020, p. 76, afferma che il quasi generalizzato blocco del *turn over* ha fortemente compromesso la capacità organizzativa della macchina pubblica e le aspettative di maggiore efficienza, efficacia, produttività, pure riposte nelle varie riforme avviate sin dagli anni '90.

⁴⁰ In tema, più in generale sull'impatto dell'innovazione tecnologica nei modelli organizzativi della pubblica amministrazione, del lavoro pubblico e della qualità dei servizi, cfr. L. ZOPPOLI, P. MONDA, *Innovazioni tecnologiche e lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. rel. ind.*, 2, 2020; e in una dimensione amministrativistica C. ACOCELLA, A. DI MARTINO, *Il rinnovamento delle competenze nell'amministrazione digitale*, in *Riv. di Digital Politics*, 1-2, 2022, p. 93 ss. Più in particolare, invece, sulle criticità dell'interazione tra tecnologia e trasformazione digitale rispetto alla composizione degli uffici pubblici e alle modalità di selezione dei dipendenti pubblici, cfr. S. STACCA, *La selezione del personale pubblico al tempo delle tecnologie digitali*, paper presentato al Convegno AIPDA 2019, disponibile al sito web: www.aipda.it/materiali/convegnoaipda-2019/papers-convegno-aipda-2019.

⁴¹ Cfr. L. ZOPPOLI, «*Perché una quarta riforma del lavoro pubblico?*», cit., p. 6, che parla di «mercato *downsizing* del settore pubblico degli ultimi vent'anni», avvenuto «tagliando il personale e paralizzando – di fatto o, meglio, anche di diritto, ma in modo congiunturale e con decisioni anno per anno – la contrattazione collettiva nazionale» (cfr. anche L. ZOPPOLI, *Le fonti del lavoro pubblico: dinamiche*, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, Utet, Milano, 2020, p. 3268 ss.).

⁴² Su quest'ultimo punto va segnalato che la necessità di sviluppare le competenze dei dipendenti pubblici anche nel campo dell'innovazione tecnologica era stata messa in evidenza già con il CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82), ove si legge che l'utilizzo delle tecnologie e della comunicazione è fattore strumentale per la realizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni «degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione» (art. 12). L'importanza strategica delle competenze digitali nei processi amministrativi è stata confermata anche dal legislatore del PNRR con una serie di interventi manutentivi del Codice dell'Amministrazione digitale, che hanno agito in materia di «infrastrutture

La fotografia in controtuce della composizione quantitativa e qualitativa del personale pubblico sul finire del primo ventennio del nuovo millennio descrive, dunque, una pubblica amministrazione fortemente ridimensionata nell'organico⁴³, invecchiata⁴⁴, mal distribuita sul versante geografico⁴⁵, soprattutto sprovvista di competenze e professionalità adeguate⁴⁶, e depauperata nelle strutture tecniche e nelle componenti scientifiche del personale⁴⁷, con il risultato di aver alimentato un legame di dipendenza verso professionalità esterne non rinvenibili negli apparati pubblici⁴⁸.

L'esigenza di recuperare la funzionalità di apparati amministrativi compressi dalle politiche di austerità e da un assetto ordinamentale ormai aggrovigliatosi per la stratificazione di interventi normativi alluvionali, e spesso anche contraddittori, ha portato alla riforma del 2015-2017 – la “quarta” in ordine di tempo, per importanza e valore sistematico, in poco più di vent'anni – che ha provato a superare la logica delle politiche di contenimento della spesa pubblica introducendo misure maggiormente espansive, finalizzate a promuovere l'innovazione nell'organizzazione della pubblica amministrazione e nella gestione del personale, con esiti, come si è anticipato, al di sotto delle aspettative.

A questo dato si sommano le previsioni per gli anni avvenire: nonostante la

digitali» e «digitalizzazione dei procedimenti» (cfr. il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108, e da ultimo il d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, coordinato con la legge di conversione 21 aprile 2023, n. 41).

⁴³ AA.VV., *I pubblici dipendenti sono troppo pochi*, in *Boll. ADAPT*, 7 maggio 2018, n. 17.

⁴⁴ Dato, quest'ultimo, che caratterizza l'organico delle pubbliche amministrazioni già da tempi più risalenti, come si legge in P. MASTROGIUSEPPE, C. VIGNOCCHI, *Anzianità ed età del personale pubblico*, in *Collana Aran Occasional Paper*, 2013.

⁴⁵ In tema, cfr. L. RIZZICA, *Il pubblico impiego: differenze territoriali nella composizione e nella selezione*, in *Questioni di Economia e Finanza. Occasional Papers*, Banca d'Italia, 2021, p. 10.

⁴⁶ Nella dimensione pubblicistica e amministrativistica, cfr. anche C. CARMOSINO, S. DEL GATTO, F. DI MASCO, E. GIARDINO, C. LACAVA, M. MAZZARELLA, E. MORLINO, A. NATALINI, P. RUBECHINI, G. SABATO, E. SCHNEIDER, G. SCIASCIA, S. SCREPANTI, G. SGUEO, L. TORCHIA, *Lo stato dell'amministrazione: dati di partenza e chiavi interpretative*, in *La riforma della pubblica amministrazione: problemi e proposte*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2021, p. 1037 ss.; e S. PEDRABISSI, *Il capitale umano e il fattore tempo nella pubblica amministrazione: dall'accesso al conferimento degli incarichi dirigenziali, tra conoscenze e competenze*, in *Lav. pubbl. amm.*, 4, 2019, p. 112 ss.

⁴⁷ In tema, di recente cfr. L. SALTARI, *Che resta delle strutture tecniche nell'amministrazione pubblica italiana?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, p. 249 ss.; e prima ancora, L. FIORENTINO, *I corpi tecnici nelle amministrazioni: problemi attuali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, p. 479 ss.

⁴⁸ Così ancora S. PEDRABISSI, *Il sistema di reclutamento tramite concorso pubblico*, in *Lav. pubbl. amm.*, 4, 2022, p. 765, che sottolinea anche come l'esternalizzazione della formazione professionale del personale pubblico, e dunque la rinuncia da parte delle amministrazioni a contribuire alla crescita professionale interna dei dipendenti, abbia concorso all'indebolimento complessivo dell'organizzazione pubblica.

stagione del blocco del *turn over* si sia conclusa oramai nel 2019⁴⁹, generando una lieve ripresa e inversione del trend, l'esodo in uscita continua a proseguire a ritmi più sostenuti rispetto all'ingresso di nuove risorse⁵⁰.

Per altro verso, nei primi mesi di ripartenza post-pandemica si è più volte fatto cenno all'idea che le ingenti risorse messe a disposizione dall'Unione europea con il *Recovery Plan* potessero rappresentare un'opportunità irripetibile, e per molti versi decisiva, per la definitiva messa a sistema di quei processi di innovazione organizzativa di cui la pubblica amministrazione ha un assoluto bisogno. Le sfide che la attendono impongono una trasformazione radicale anche della cultura del lavoro pubblico: un cambiamento del paradigma identitario – nella definizione dei modelli organizzativi dei pubblici uffici e delle competenze professionali dei pubblici dipendenti – che nel “ventennio” del nuovo millennio appare ancora più necessario proprio in ragione delle aspettative ottimistiche (o forse utopistiche?) riposte negli obiettivi del PNRR.

E dunque, la necessità di attuare in tempi brevi «un vero e proprio risveglio delle pubbliche amministrazioni»⁵¹ – nell'obiettivo di dare risposte immediate ai bisogni di nuove competenze e professionalità, funzionali all'implementazione del PNRR – ha reso ancora più urgente la risoluzione dei principali nodi critici relativi alla *governance* del reclutamento pubblico.

A fronte di tali incombenze, nell'interrogarsi sui possibili scenari di rinnovamento del sistema di reclutamento, è stata opportunamente scartata l'alternativa di una nuova grande riforma sistematica della materia, in favore della messa a punto di interventi “settoriali” più concretamente mirati a rimuovere vincoli e ostacoli, e a facilitare assunzioni di buona qualità.

Un obiettivo concreto per la competitività del paese, dunque, da intercettare però attraverso l'elaborazione di soluzioni normative peculiari, funzionali ad una cultura organizzativa più dinamica e non più ispirate a riforme generalizzate del settore pubblico⁵², sulle quali ha indubbiamente influito anche l'endemica ten-

⁴⁹ Cfr. d.l. 30 aprile 2019, n. 34 (c.d. decreto “Crescita”, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58), che ha disposto lo sblocco del *turn over* al 100% per le amministrazioni in buona salute finanziaria, allo scopo di “premiare” soprattutto le amministrazioni e gli enti più virtuosi.

⁵⁰ Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Conto annuale*, 2020 che, con riferimento al macro comparto delle Funzioni locali (senza tener conto però dei comparti Sanità, e Regioni a Statuto speciale e Province autonome), dimostra che nel 2019 gli occupati ammontavano a circa 445.000 mentre nel 2010 erano 579.000 unità.

⁵¹ U. CARABELLI, L. ZOPPOLI, *Brevi note a margine di un recente convegno su «Rinnovamento delle PA e nuovo reclutamento»*, in *Riv. giur. lav., giurisprudenza online*, Newsletter 3/2021.

⁵² Si veda al riguardo L. ZOPPOLI, *Il reclutamento nelle pubbliche amministrazioni tra vincoli, parodie, buone pratiche ed emergenze. Come migliorare il sistema*, in U. CARABELLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Rinnovamento delle PA e nuovo reclutamento*, in *Riv. giur. lav.*, Quad. 6, 2021, p. 101, per il quale «probabilmente bisogna abbassare le aspettative di una grande riforma del sistema del reclutamento per accontentarsi di una strumentazione realistica e mirata sulla concreta esigenza di reclutare i prossimi 600.000 servitori dello Stato» senza tuttavia «rassegnarsi ad imboccare sempre e co-

denza dell'ordinamento speciale del pubblico impiego a contrapporre l'estrema variabilità dei paradigmi identitari dei processi di riforma che si sono succeduti nel corso di questi ultimi trent'anni, ad una invece sostanziale continuità delle dinamiche concrete⁵³.

Entrando nel merito, le criticità dell'ordinamento del reclutamento pubblico richiedono di essere indagate quantomeno lungo due direttrici complementari: in primo luogo, focalizzando l'attenzione sulla prioritaria necessità di un rinnovamento delle politiche di definizione del fabbisogno di personale, ispirate alla *governance* organizzativa adottata dalle singole amministrazioni; e poi ridiscutendo di modelli e procedure di selezione del personale (i concorsi) che assecondino, per tipologia, contenuto e criteri operativi, quelle stesse necessità.

2.1. *Le politiche di approvvigionamento del personale nel prisma organizzativo dei pubblici uffici*

La prima delle due componenti tratteggia un fattore imprescindibile della materia in discussione. Nel sistema pubblico italiano è mancata una effettiva transizione dal «primitivismo organizzativo»⁵⁴, che lo ha tradizionalmente caratterizzato, verso un modello gestionale dinamico progettato sulle reali esigenze di governo degli apparati amministrativi, superando così un approccio meramente formalistico, parcellizzato e burocratico degli organici⁵⁵. D'altronde, proprio le sollecitazioni scaturite dall'imponente programma di reclutamento pubblico previsto dal PNRR hanno messo in luce la necessità della messa a punto di un piano programmatico e strategico che ridisegnasse in modo appropriato e non generico

munque scorciatoie all'insegna della straordinarietà o della deroga generalizzata, come qualcuno pure propone». O anche L. FIORILLO, *Il diritto del lavoro come strumento per la sostenibilità dei servizi per la collettività*, cit., p. 176 per il quale «le modalità di espletamento del concorso vanno integralmente ripensate, e per procedere in tale direzione non occorre stravolgere la legislazione vigente (gli artt. 35 e ss., D.lgs. n. 165/2001)».

⁵³ Si può ritenere, invero, che si tratti di una tendenza caratterizzante le politiche del pubblico impiego non soltanto degli ultimi trent'anni, cfr. S. BATTINI, S. GASPARRINI, *Miseria delle politiche del pubblico impiego in Italia*, in *Politiche del lavoro pubblico*, in *Sinapsi*, n. monogr. 1, 2020, p. 4, secondo i quali le politiche del pubblico impiego in Italia hanno spesso privilegiato l'approccio utopistico disegnando modelli di disciplina del personale ispirati a grandi visioni ideali che, però, hanno sovente prodotto dinamiche diverse da quelle attese, anche per la difficoltà di prevedere, e poi comprendere e controllare, le reazioni di un sempre più complesso e diversificato sistema amministrativo.

⁵⁴ S. CASSESE, L. TORCHIA, *Diritto amministrativo. Una conversazione*, il Mulino, Bologna, 2014.

⁵⁵ A riprova del fatto che l'organizzazione amministrativa non possa ridursi solo ad un fatto giuridico, si rinvia qui all'interessante volume collettaneo pubblicato in occasione della riforma Madia: C. DELL'ARINGA, G. DELLA ROCCA (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel?*, Arel, il Mulino, Bologna, 2017, che raccoglie saggi e contributi di studiosi di economia e organizzazione del lavoro sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, prima ancora che sul lavoro pubblico.

prima di tutto l'organizzazione delle amministrazioni e poi, in relazione a questi obiettivi, il fabbisogno di personale adeguato e il governo del reclutamento⁵⁶.

Il rinnovamento del sistema complessivo del reclutamento pubblico muove, dunque, dalla prioritaria necessità di un potenziamento delle *politiche di definizione del fabbisogno di personale*, e cioè della fase – prodromica a quella della selezione – che coincide con l'adozione dei programmi di rilevazione dei dipendenti più funzionali, per competenze professionali e numeri, alle specifiche esigenze organizzative di ciascuna amministrazione: con tutta evidenza, la programmazione del fabbisogno di personale costituisce il momento strategico in cui le amministrazioni pubbliche – implementati i processi organizzativi ritenuti più adatti alle proprie funzioni istituzionali – danno vita alla mappa delle professionalità che, poi, troveranno un concreto riscontro nel momento della redazione del bando di concorso⁵⁷.

Su questo punto gli interventi degli ultimi anni, segnatamente a partire dalla legge delega n. 124/2015, hanno provato ad immettere nella *governance* dell'organizzazione della pubblica amministrazione alcuni significativi elementi di innovazione, identificabili soprattutto nel superamento del criterio della «dotazione organica» in favore della adozione dei «piani di fabbisogno del personale»: qui, come si dirà, l'attività di programmazione è demandata agli organi di vertice di ciascuna amministrazione, nel rispetto di specifiche linee guida finalizzate al perseguimento di obiettivi di *performance* organizzativa che lo stesso legislatore delegato, con il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 – rimodulando l'art. 6, d.lgs. n. 165/2001⁵⁸ – ha indicato nel successivo art. 6-ter⁵⁹. Sulla scorta di tale attività le amministrazioni determinano, poi, le procedure di reclutamento adottando il relativo bando⁶⁰.

⁵⁶ Nel PNRR si legge che l'assenza di una gestione «per competenze» degli organici ha ridotto la programmazione dei fabbisogni ad una mera presa d'atto degli avvicendamenti necessari per il rimpiazzo del personale che cessa dal servizio.

⁵⁷ In tema, v. S. GASPARRINI, *Conoscere per reclutare*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, p. 337 ss.; e G. VECCHI, *Fabbisogni e change management nella PA: per un reclutamento selettivo basato su progetti di riorganizzazione*, in U. CARABELLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Rinnovamento delle PA e nuovo reclutamento*, in *Riv. giur. lav.*, Quad. 6, 2021, p. 21 ss.

⁵⁸ L'art. 6, d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 4, d.lgs. n. 75/2017 (in attuazione della direttiva generale posta dall'art. 17, comma 1, lett. q) della legge delega n. 124/2015 e volta ad un «progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni»), prevede che il piano triennale dei fabbisogni di personale venga redatto «in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e delle performance».

⁵⁹ Con le *Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle PA* previste dall'art. 6-ter – adottate con decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze il 9 maggio 2018 – sono stati elaborati i «criteri che le pubbliche amministrazioni devono seguire nella elaborazione del Piano Triennale». Sul punto si rinvia al Capitolo Terzo.

⁶⁰ In tema, per un commento organico alle novità introdotte con la Riforma del 2017 v. G. RICCI,

Con la legge “concretezza” del 2019 il legislatore ha poi previsto che le amministrazioni pubbliche, nel predisporre il piano del fabbisogno di cui agli artt. 6 e 6-ter cit., debbano tener conto anche «dell’esigenza di assicurare l’effettivo ricambio generazionale e la migliore organizzazione del lavoro, nonché, in via prioritaria, di reclutare figure professionali con elevate competenze», provvedendo poi a specificare tali figure in relazione alle peculiari esigenze funzionali e organizzative⁶¹.

La transizione dal modello della «dotazione organica» al «piano di fabbisogno del personale» rappresenta con ogni probabilità il punto più qualificante della riscrittura della *governance* delle assunzioni scaturita dalla Riforma Madia, ed è funzionalmente indirizzata a consentire alle singole amministrazioni – compatibilmente con le disponibilità di bilancio – significativi margini di autonomia e flessibilità nella pianificazione del fabbisogno occupazionale, potendo preventivamente individuare le competenze professionali e le tipologie di posti necessarie alle funzioni e alle effettive esigenze organizzative degli uffici.

Si è trattato di una modifica senza dubbio molto importante, in quanto ha comportato il passaggio da un modello di automatico rimpiazzo dei posti – spesso mantenuti in vita anche se non più occupati – ad uno in cui le pubbliche amministrazioni sono più libere di scegliere le figure professionali di cui hanno effettivamente bisogno⁶², prefigurando così, almeno sulla carta, un circolo virtuoso tra

L'impatto della “riforma Madia” (e delle più recenti misure del governo “gialloverde”) sulla dimensione macro-organizzativa: programmazione dei fabbisogni, concorsi, stabilizzazioni, in B. CARUSO (a cura di), *La quarta riforma del lavoro pubblico e oltre*, in *Quad. della Riv. dir. lav. merc.*, 7, 2019, p. 297 ss.; e H. BONURA, *Pianificazione e analisi dei fabbisogni*, in *Il lavoro pubblico*, a cura di G. AMOROSO, V. DI CERBO, L. FIORILLO, A. MARESCA, Collana «Le fonti del diritto italiano», Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, p. 321 ss.; M. ESPOSITO, *Sisifo unchained? La pianificazione delle risorse umane nel lavoro pubblico: antiche questioni (irrisolte) e nomenclature “di seconda mano”*, in *Lav. pubbl. amm.*, 3, 2018, p. 67; A. RICCOBONO, *La nuova disciplina sugli organici tra opportunità e occasioni mancate*, in *Il lavoro alle dipendenze della P.A. dopo la “Riforma Madia”*, a cura di A. GARILLI, A. RICCOBONO, C. DE MARCO, A. BELLAVISTA, M. MARINELLI, M. NICOLOSI, A. GABRIELE, Cedam, Padova, 2018, p. 21 ss.; M. D’ONGHIA, *Organizzazione degli uffici e superamento delle dotazioni organiche*, in M. ESPOSITO, V. LUCIANI, A. ZOPPOLI, L. 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. n. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. Riforma Madia)*, cit., p. 77 ss.

⁶¹ Così l’art. 3, legge 19 giugno 2019, n. 56, che fa riferimento a «figure professionali con elevate competenze in materia di: a) digitalizzazione; b) razionalizzazione e semplificazione dei processi e dei procedimenti amministrativi; c) qualità dei servizi pubblici; d) gestione dei fondi strutturali e della capacità di investimento; e) contrattualistica pubblica; f) controllo di gestione e attività ispettiva; g) contabilità pubblica e gestione finanziaria» (per un commento, cfr. V. TALAMO, *Il pubblico impiego*, in *Giorn. dir. amm.*, 2, 2019, p. 176; B.G. MATTARELLA, *La concretezza dell’amministrazione e quella della legge*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 2019, pp. 714-718; A. ZILLI, *Alla ricerca dell’efficienza delle pp.aa., tra concorrenza, mille proroghe e bilancio*, in *Lav. giur.*, 3, 2020, p. 226 ss.).

⁶² Parla di «passaggio da un sistema sostitutivo sostanzialmente automatico delle figure professionali cessate, ad uno nuovo in cui si definiscono, nel rispetto del vincolo di spesa, quelle di cui

organizzazione degli uffici, ciclo di gestione delle *performance* e ciclo di programmazione finanziaria e di bilancio, che tenga conto anche delle politiche di reclutamento⁶³.

Nella visione del legislatore dell'ultima riforma organica del lavoro pubblico, dunque, vi è stato finalmente il tentativo di agganciare le politiche di reclutamento ad una seria attività di programmazione organizzativa dei pubblici uffici e di approvvigionamento delle professionalità dotate delle competenze specialistiche richieste, superando così la logica meramente sostitutiva che – senza alcun accrescimento del sostrato qualitativo dell'organizzazione⁶⁴ – aveva fin qui caratterizzato la gestione rigida e burocratica degli organici.

Ciononostante, come si dirà, nel descritto riassetto della materia sono mancati alcuni elementi chiave, quali: la previsione di un massiccio investimento economico, a riprova di una «sorta di ossessione del legislatore per il contenimento della spesa pubblica a discapito di importanti e strutturali investimenti sulle risorse umane», testimoniata dalle reiterate clausole di invarianza finanziaria⁶⁵; la previsione di un sistema di verifica a valle del corretto funzionamento del modello di programmazione del fabbisogno, correlato ai cicli di gestione delle *performance* e di programmazione finanziaria sopra descritti⁶⁶; e più in generale una visione complessiva di “sistema”, dell'insieme delle norme dell'ordinamento che attengono alla gestione del personale delle pubbliche amministrazioni, che consentisse un coordinamento anche con altri piani strategici quali quelli della *performance*, della formazione e della valorizzazione professionale delle risorse umane.

2.2. La (dis)organizzazione delle procedure di selezione del personale pubblico

Il secondo ordine di questioni attiene, più nello specifico, al riordino delle procedure di reclutamento e della regolamentazione dei concorsi. La complessa materia sarà affrontata nel corso di questo volume lungo un duplice campo d'in-

effettivamente necessita l'ente in ragione delle concrete dinamiche interne», A. BOSCATI, *Il reclutamento riformato*, in A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *Il reclutamento nella p.a. dall'emergenza alla nuova normalità*, cit., p. 64.

⁶³ M. D'ONGHIA, *La centralità della pianificazione dei fabbisogni e del sistema di reclutamento per una pubblica amministrazione efficiente*, in *Var. tem. dir. lav.*, 2020, p. 82.

⁶⁴ A. GRILLO, C. MACELI, *Spesa pubblica e assunzioni nelle amministrazioni dello stato tra presente e futuro*, in *Riv. it. pubbl. manag.*, 2019, p. 269 ss.

⁶⁵ M. D'ONGHIA, *La centralità della pianificazione dei fabbisogni e del sistema di reclutamento per una pubblica amministrazione efficiente*, cit., p. 84.

⁶⁶ Cfr. M.D. FERRARA, *Il sistema di reclutamento tramite concorso e le modalità alternative al concorso*, in A. BOSCATI (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattazione al Governo Draghi*, Maggioli, Rimini, 2021, p. 204, che sottolinea come il monitoraggio sulle linee di indirizzo e le eventuali misure correttive fosse finalizzato unicamente al controllo del costo del lavoro e quindi degli equilibri finanziari dell'ente e non come strumento generale di verifica del sistema.

dagine: uno, per così dire sistematico, che riguarda l'intelaiatura costituzionale del concorso pubblico, e dunque la definizione del perimetro di applicazione dei precetti costituzionali dell'art. 97 Cost., e che si congiunge al dibattito sul sistema delle fonti regolative, tra legge e contratto, del reclutamento pubblico⁶⁷; un altro che riflette invece l'organizzazione dei concorsi e le modalità di selezione dei candidati⁶⁸.

Due volti della stessa medaglia, su cui ci si soffermerà ampiamente nel corso del presente lavoro, e che qui si anticipano in chiave propedeutica rispetto alla messa in evidenza delle principali criticità e disfunzioni del sistema di *governance* del reclutamento pubblico.

La regola generale del concorso pubblico su cui si erige l'accesso al pubblico impiego persegue l'obiettivo di selezionare i soggetti (comparativamente) più idonei e meritevoli secondo i principi di buon andamento e imparzialità predicati nel prisma costituzionale dagli artt. 97 e 51 Cost. Tuttavia, come si dirà, questa regola è stata sistematicamente incentrata sul rispetto dei principi di trasparenza e imparzialità, nell'intento di scongiurare pratiche e logiche clientelari, sacrificando i principi di efficienza sottesi ad una selezione meritocratica dei candidati migliori.

Il sistema di reclutamento pubblico si è così caratterizzato per persistenti carenze strutturali riguardanti molteplici aspetti, sia sostanziali che procedurali: *i*) una eccessiva rigidità e formalizzazione delle procedure burocratiche gravanti sulle amministrazioni, che si estende dalla fase propedeutica a quella esecutiva della selezione; *ii*) una sostanziale inadeguatezza e appiattimento delle prove di selezione del personale che, con le dovute distinzioni in ragione dell'ampio ventaglio di ruoli oggetto di reclutamento, si sono orientate a valutare le conoscenze teorico-nozionistiche (e soprattutto giuridiche)⁶⁹ dei candidati in ambito concorsuale, in luogo di valorizzare le competenze professionali necessarie nel momento fun-

⁶⁷ Le questioni concernenti i fondamenti costituzionali del concorso pubblico, e la vincolatività (o meno) di un sistema di reclutamento organizzato esclusivamente dalla legge, su cui si è prodotto uno sconfinato dibattito dottrinale risalente agli anni '90, vengono affrontati in chiave ricostruttiva nel Capitolo Secondo, parr. 1 e 2, e poi riprese in chiave critica e propositiva nel Capitolo conclusivo.

⁶⁸ Cfr. *infra*, Capitolo Quarto.

⁶⁹ La scelta di introdurre prove selettive di stampo teorico-nozionistico, e soprattutto giuridico, riflette anche la composizione della forza lavoro del pubblico impiego, in larga parte rappresentato, tra i laureati, da coloro che hanno concluso un percorso di studi in discipline socio-umanistiche. Una non recentissima, ma molto attendibile, ricerca della Banca d'Italia ha rivelato che i laureati in discipline socio-umanistiche (scienze sociali, economia, giurisprudenza) sono circa il 48% del totale, a fronte di una percentuale molto contenuta di laureati in discipline scientifiche (9%) e sanitarie (24%) per lo più assorbita dai comparti Scuola e Sanità. Riducendo l'ambito di osservazione all'amministrazione in senso stretto (amministrazione statale, difesa e assicurazione sociale obbligatoria), la quota dei laureati in discipline socio-umanistiche supererebbe il 70% (29% giurisprudenza, 17% economia, 16% altre scienze sociali). Cfr. C. GIORGIANTONIO, T. ORLANDO, G. PALUMBO, L. RIZZICA, *Incentivi e selezioni nel pubblico impiego*, in *Questioni di Economia e Finanza. Occasional Papers*, Banca d'Italia, 2016, p. 10.

zionale del rapporto di lavoro⁷⁰; *iii*) la conseguenziale definizione di profili professionali generalisti a fronte della necessità di arruolare profili professionali “specialistici”, in relazione agli obiettivi assegnati al dipendente e ai risultati attesi⁷¹.

Criticità che, evidentemente, coinvolgono non soltanto il momento dell’attuazione delle modalità selettive degli aspiranti candidati, ma tutto l’iter procedimentale del reclutamento: dagli adempimenti propedeutici, alcuni dei quali (come accennato) assunti con la “capacità del privato datore di lavoro”, alla procedura ordinaria e successiva indizione del concorso.

In tema, le disposizioni contenute negli artt. da 35 a 39-*quater*, d.lgs. n. 165/2001 costituiscono i principi generali che le amministrazioni devono osservare nell’espletamento delle procedure selettive, allo scopo di accertare le professionalità richieste per l’assunzione.

I criteri e i principi basilari dettati in specie nel terzo comma dell’art. 35 cit. – imparzialità, pubblicità, economicità e celerità delle relative procedure – assumono un contenuto estremamente generico, lasciando «impregiudicato lo spazio di autonomia organizzativa rimessa alla singola amministrazione pubblica» chiamata a disegnare il bando di concorso. Tuttavia, nella prassi amministrativa proprio il carattere eccessivamente generico dei criteri posti a fondamento delle procedure di reclutamento ha finito per scoraggiare l’esercizio di tale autonomia organizzativa da parte delle amministrazioni, le quali, in assenza di parametri certi e nel timore di responsabilità amministrative, hanno preferito adottare in maniera standardizzata le norme regolamentari e i relativi bandi di reclutamento, stando attente più al rispetto dei principi di legittimità formale delle procedure che non all’effettivo risultato di selezionare i candidati migliori⁷².

D’altro canto, alla genericità di tali principi guida ha fatto da contrappeso una confusa e iper-dettagliata regolamentazione organizzativa dei concorsi da parte

⁷⁰ Dall’esperienza empirica studiata dagli amministrativisti è emerso che i candidati assunti per concorso debbono studiare in media cinque mesi per sostenere le prove, nella metà dei casi, senza svolgere nessuna ulteriore attività lavorativa e senza maturare alcuna esperienza pratica (così S. PEDRABISSI, *Il capitale umano e il fattore tempo nella pubblica amministrazione: dall’accesso al conferimento degli incarichi dirigenziali, tra conoscenze e competenze*, in *Lav. pubbl. amm.*, 4, 2019, p. 112 ss.).

⁷¹ Per una disamina, cfr. A. MARRA, *I pubblici impiegati tra vecchi e nuovi concorsi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2019, p. 233 s.; S. PEDRABISSI, *Il procedimento concorsuale nel prisma dei saperi necessari alla Pubblica Amministrazione*, in *Var. tem. dir. lav.*, 1, 2020, p. 127 ss.; A. BOSCATI, *Dalle esigenze dell’organizzazione alle modalità di reclutamento: punti critici della disciplina vigente e possibili interventi di riforma*, in U. CARABELLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Rinnovamento delle PA e nuovo reclutamento*, in *Riv. giur. lav.*, Quad. 6, 2021, p. 55; S. GASPARRINI, *Conoscere per reclutare*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, p. 337 ss.

⁷² La condivisibile riflessione, compreso il virgolettato, è di G. BOTTINO, *Il reclutamento riformato? Riformare non è soltanto semplificare*, in A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *Il reclutamento nella p.a. dall’emergenza alla nuova normalità*, vol. I, cit., p. 76.

della fonte normativa (di rango legislativo e regolamentare), che ha scandito fasi e criteri dei procedimenti di reclutamento con un formalismo di regole sempre più strette, nell'intento di garantire una legittimità amministrativa formale dei bandi, più che la necessaria discrezionalità delle singole amministrazioni nella indizione del concorso, e nel convincimento che un tale assetto potesse impedire il formarsi di fenomeni patologici⁷³.

Un'ipertrofia regolamentare che, per ragioni diverse, ha parimenti favorito l'omologazione dei bandi di reclutamento, rendendoli ripetitivi e standardizzati, scarsamente innovativi, e per niente differenziati per specifici profili professionali.

Una gestione dei concorsi con "postura difensiva", dunque, per lo più concentrata su profili formali onde prevenire i ricorsi, sebbene in larga misura vanificata dalla eccessiva farraginosità e complessità della normativa esistente che ha sovente reso inevitabili le occasioni di contenzioso⁷⁴.

Le altre disposizioni contenute nell'art. 35 cit., o comunque sparse nel testo del d.lgs. n. 165/2001, infine, nel tempo si sono dimostrate disarticolate e spesso incoerenti, per effetto di interventi manutentivi del legislatore nel proposito di semplificare le procedure selettive o di ottimizzare il *panel* di strumenti selettivi affidati alle singole pubbliche amministrazioni: si va dalla richiesta del possesso del titolo di dottore di ricerca o di master universitari (art. 35, comma 3, lett. e-ter), introdotta nel 2017 e più volte cambiata), alla regola della permanenza per almeno due (in passato tre) anni delle graduatorie dei concorsi già espletati, cui le amministrazioni possono attingere senza procedere alla indizione di una nuova procedura di reclutamento (art. 35, comma 5-ter); ancora, dalla stabilizzazione dei "precari", titolari di contratto di lavoro a tempo determinato e alle dipendenze per almeno tre anni dell'amministrazione che indice la procedura concorsuale (art. 35, comma 3-bis, introdotto nel 2012 e più volte cambiato, da ultimo in occasione dell'intervento della Riforma Madia sulla programmazione triennale del fabbisogno di personale)⁷⁵, ai continui assestamenti della complessa materia delle pro-

⁷³ Convincimento evidenziato da A. AVERARDI, L.F. SAN MAURO, *Ragionare per reclutare: la logica nei (e dei) concorsi pubblici*, paper presentato al Convegno AIPDA 2019, disponibile al sito web: www.aipda.it/materiali/convegnoaipda-2019/papers-convegno-aipda-2019, con un richiamo all'enfasi sulle misure anticorruzione segnalate, da ultimo, da M. RAMAJOLI, M. DELSIGNORE, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, p. 61 ss.

⁷⁴ Così A. RICCOBONO, *La nuova governance delle assunzioni nella P.A.*, in A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *Il reclutamento nella P.A. dall'emergenza alla nuova normalità*, vol. I, cit., p. 139.

⁷⁵ Come si vedrà (cfr. *infra*, Capitolo Terzo), ai sensi del comma 3-bis, lett. a), così come modificato dalla Riforma Madia, le amministrazioni pubbliche nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno e del limite massimo complessivo del 50% delle risorse finanziarie disponibili ovvero di contenimento della spesa di personale, possono avviare procedure di reclutamento mediante concorso pubblico «con riserva dei posti, nel limite massimo del 40 per cento di quelli banditi, a favore dei titolari di rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato che, alla data di pubblicazione dei bandi, hanno maturato almeno tre anni di servizio alle dipendenze

gressioni di carriera del personale di ruolo tra le differenti aree o qualifiche (c.d. progressioni verticali) o all'interno delle stesse (c.d. progressioni orizzontali), le cui incertezze e approssimazioni ermeneutiche hanno di fatto impedito che maturasse un sistema premiale delle carriere, imperniato sulle competenze maturate dai pubblici dipendenti piuttosto che sui titoli equipollenti a quelli richiesti per l'accesso dall'esterno (art. 52)⁷⁶.

Il risultato è stato un coacervo di principi e regole stratificate, poco esplicative delle prerogative da osservare ma comunque costrette all'interno dei ranghi precettivi della legislazione ordinaria, che hanno allontanato le amministrazioni pubbliche dall'intraprendere qualsiasi azione innovativa e differenziata nella predisposizione e implementazione delle procedure selettive, esortandole a rifugiarsi nella "ripetizione" di bandi di reclutamento uniformi, anche a fronte di esigenze, nel frattempo divenute indifferibili, di nuovi profili di competenze e professionalità da reclutare.

La c.d. "quarta riforma" del lavoro pubblico ha puntato a superare questi limiti, con l'obiettivo di intervenire su molteplici aspetti critici della complessa materia e nell'intento di ridisegnare le modalità anche operative della disciplina del reclutamento; tuttavia, come si è già osservato, con l'arresto imposto dalla Corte costituzionale l'intera azione riformatrice ha patito una fatale deviazione già in corso di approvazione producendo risultati, per quanto in parte apprezzabili, pur sempre modesti rispetto a quelli pianificati. Le Linee guida sulle procedure concorsuali adottate con la direttiva n. 3 del 24 aprile 2018 dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione (ai sensi dell'art. 35, comma 5.2, come modificato dal d.lgs. n. 75/2017) non sono riuscite ad imprimere una svolta decisiva in chiave di semplificazione ed efficientamento, fallendo così l'obiettivo di liberare le procedure concorsuali dall'eccessivo formalismo burocratico e dalla sostanziale standardizzazione nelle modalità di svolgimento delle prove di esame⁷⁷.

dell'amministrazione che emana il bando» (cfr., sul tema, L. FIORILLO, *La stabilizzazione del personale precario*, in M. ESPOSITO, V. LUCIANI, A. ZOPPOLI, L. 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. n. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. Riforma Madia)*, cit., p. 171.

⁷⁶ Ma cfr. *infra* (in breve nel successivo par. 3, e poi più organicamente nel Capitolo Secondo, par. 5.4) l'integrale riscrittura del comma 1-bis, dell'art. 52, d.lgs. n. 165/2001, per mano del d.l. n. 80/2021 (c.d. decreto "Reclutamento"), in ordine alle progressioni fra le aree (*verticali*) e, negli enti locali, anche fra qualifiche diverse, ove si sancisce l'assoluta novità che (fatta salva "a monte" una riserva di almeno il 50% delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno) le stesse «avvengono tramite procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti».

⁷⁷ In tema, cfr. S. PEDRABISSI, *Il sistema di reclutamento tramite concorso pubblico*, in *Lav. pubbl. amm.*, 4, 2022, p. 785, che a conferma di una sostanziale standardizzazione ed uniformità nelle modalità e nei criteri di svolgimento delle procedure concorsuali, cita i dati ricavabili dal re-

Proprio sulla estrema ripetitività dei bandi di concorso, unitamente ad una insistente delimitazione della discrezionalità che pure viene riconosciuta in punta di diritto alle amministrazioni, proveranno a concentrarsi le attenzioni del legislatore della stagione della c.d. ripartenza post-pandemica.

3. *Le prospettive evolutive nella stagione del PNRR: i primi tasselli per un riassetto strutturale del sistema in tre punti*

Con i provvedimenti normativi ascrivibili alla *governance* del PNRR, il legislatore ha fornito alcune risposte concrete alle criticità e alle rigidità burocratiche del sistema, mostrando anche di voler accogliere certe proposte affioranti dal dibattito dottrinale.

La decretazione sul reclutamento pubblico ispirata al PNRR è stata, in realtà, anticipata dal d.l. 1° aprile 2021, n. 44 (c.d. “decreto Covid”, coordinato con la legge di conversione 28 maggio 2021, n. 76), che all’art. 10 ha introdotto le primissime disposizioni urgenti di semplificazione della materia, in deroga alla normativa regolamentare sui concorsi pubblici contenuta nel d.P.R. n. 487/1994, al fine di consentire con modalità semplificate l’esplicitamento dei concorsi pubblici nel periodo del distanziamento sociale imposto dalla normativa emergenziale di contrasto alla pandemia da Covid-19⁷⁸.

Si è poi concretizzata con due decreti chiave: il d.l. 9 giugno 2021, n. 80 (c.d. “decreto Reclutamento” coordinato con la legge di conversione 6 agosto n. 2021, n. 113), che ha rappresentato l’intervento più incisivo per incrementare nell’immediato le capacità assunzionali delle pubbliche amministrazioni, e fronteggiare così gli impegni legati al PNRR; e il d.l. 30 aprile 2022, n. 36 (c.d. “decreto PNRR 2” coordinato con la legge di conversione 29 giugno 2022, n. 79) che invece ha operato un intervento più organico e sistematico, con la riscrittura delle regole sulle modalità di svolgimento delle procedure concorsuali⁷⁹.

torio della banca dati in cui sono pubblicate le procedure, nell’apposita sezione “Amministrazione Trasparente”, del sito istituzionale delle amministrazioni, e dove è dato rinvenire che i bandi di concorso (o selettivi) sono ripetitivi, quasi sempre privi di elementi di differenziazione in ordine agli specifici profili professionali da reclutare.

⁷⁸ Le disposizioni contenute nell’art. 10, d.l. n. 44/2021, non ancora ispirate al PNRR, hanno avuto il pregio di derogare la complessa normativa regolamentare dei concorsi contenuta nel d.P.R. n. 487/1994, al fine di agevolare e semplificare i concorsi pubblici nei mesi della pandemia da Covid-19. Si è trattato di una disciplina speciale e transitoria – non estesa alle procedure di reclutamento del personale in regime di diritto pubblico di cui all’art. 3, d.lgs. n. 165/2001 – in larga parte abrogata dal d.l. 30 aprile 2022, n. 36 (c.d. “decreto PNRR 2”), che ha invece inaugurato una normativa più organica e sistematica circa le modalità di svolgimento delle procedure concorsuali.

⁷⁹ Per un primo commento alle disposizioni della decretazione del PNRR in materia di reclutamento pubblico, cfr. M.P. MONACO, *Dal PNRR al decreto legge n. 80/2021*, in *Giorn. dir. amm.*,