

Alessandro Bellavista

I reclutamenti pubblici dell'emergenza. C'è del marcio in Danimarca?

Sommario: 1. Considerazioni introduttive.- 2. Le assunzioni per il rafforzamento della politica di coesione territoriale.- 3. Il PNRR e il «decreto reclutamento». Il concorso semplificato e la selezione da elenchi.- 4. Le selezioni uniche per la formazione elenchi di idonei all'assunzione negli enti locali.- 5. Le assunzioni a tempo determinato a valere sulle risorse del PNRR da parte dei comuni.- 6. Il budget aggiuntivo per le assunzioni straordinarie a tempo determinato a valere sulle risorse di bilancio dei comuni e delle regioni a statuto ordinario.- 7. Aspetti critici delle nuove modalità di reclutamento.- 8. La dirigenza e la carriera del personale.- 9. L'aggiramento del diritto di precedenza dei lavoratori con contratto a tempo parziale.- 10. Brevi conclusioni.

1.Considerazioni introduttive. L'esplosione della pandemia ha avviato nuove iniziative di riforme che toccano i campi principali del tessuto amministrativo, infrastrutturale, produttivo e sociale del Paese. Tutto ciò trova una chiara rappresentazione nel Programma nazionale di ripresa e resilienza (da ora PNRR) che è in fase di attuazione a tappe forzate, in modo da rispettare la tabella di marcia fissata per godere dei fondi europei che lo finanziano¹.

Una delle misure adottate è stata quella di incrementare le capacità assunzionali delle pubbliche amministrazioni sia per colmare le spaventose carenze di personale, provocate da lunghi anni di sostanziale blocco del necessario *turn-over*, sia per dotare gli stessi apparati delle risorse umane necessarie per fronteggiare efficacemente impegni istituzionali vecchi e nuovi. Il che dimostra, senza alcuna ombra di dubbio, l'importanza del capitale umano in ogni percorso di modernizzazione e rigenerazione organizzativa.

Va sottolineato che, per rispondere all'esigenza di garantire la celerità delle procedure assunzionali, sono stati costruiti, mediante la legislazione emergenziale, vari micro-sistemi normativi, che pongono diversi problemi in ordine alla loro compatibilità con i principi costituzionali in materia di concorso pubblico e con una visione ideale e razionale delle politiche di

¹ Cfr. M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corr. giur.*, 2021, 1025 ss.; L. FIORENTINO, *Il Piano di ripresa. Un'occasione per cambiare l'amministrazione*, in *GDA*, 2021, 689 ss.

selezione del personale pubblico. In questa sede, ci si soffermerà su qualche caso paradigmatico di questi micro-sistemi per verificarne la coerenza rispetto ad alcuni dei principi tradizionali sul reclutamento nelle pubbliche amministrazioni e ad una visione di lungo periodo sulle doti professionali e lo spirito di corpo che dovrebbero possedere i pubblici funzionari².

2. Le assunzioni per il rafforzamento della politica di coesione territoriale. Prima del varo del PNRR, nell'ambito dei diversi meccanismi di reclutamento, adottati nell'ultimo biennio, è stata dedicata particolare attenzione, alle amministrazioni territoriali consentendo loro di accedere ad una procedura semplificata di reclutamento e, soprattutto, di approfittare di una speciale fonte di finanziamento per la relativa provvista di personale. È questo il caso previsto dall'art. 1, c. 179, l. 30 dicembre 2020, n. 178³, secondo cui «a decorrere dal 1° gennaio 2021, al fine di garantire la definizione e l'attuazione degli interventi previsti dalla politica di coesione dell'Unione europea e nazionale per i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027, in deroga ai vincoli assunzionali previsti dalla disciplina vigente e con oneri a carico delle disponibilità del Programma operativo complementare al Programma operativo nazionale *Governance* e capacità istituzionale 2014-2020...le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, c. 2, d.lgs. n. 165/2001, che, nell'ambito di tali interventi rivestono ruoli di coordinamento nazionale e le autorità di gestione, gli organismi intermedi o i soggetti beneficiari delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia possono assumere con contratto di lavoro a tempo determinato di durata corrispondente ai programmi operativi complementari e comunque non superiore a trentasei mesi, personale non dirigenziale in possesso delle correlate professionalità, nel limite massimo di 2.800 unità ed entro la spesa massima di 126 milioni di euro annui per il triennio 2021-2023».

Il c. 180 della stessa disposizione stabilisce che spetta all'Agenzia per la coesione territoriale effettuare la ricognizione

² Cfr. B. CIMINO, *Le politiche di reclutamento nelle amministrazioni pubbliche: gli attuali assetti e le prossime scelte istituzionali*, in *GDA*, 2021, 329 ss.; S. BATTINI, S. GASPARRINI, *Miseria delle politiche del pubblico impiego in Italia*, in *Sinapsi*, 2020, n. 1, 3 ss.

³ Cfr. M.P. MONACO, *Le assunzioni nelle pubbliche amministrazioni e i contratti pubblici*, in *GDA*, 2021, 190 ss.

del fabbisogno di personale tra le amministrazioni interessate; e che con apposito DPCM sono ripartite, tra quest'ultime, «le risorse finanziarie e il personale di cui al c. 179, individuandone i profili professionali e le categorie». Quanto alle modalità di reclutamento di tale personale, la previsione del c. 181 è stata poi scavalcata dal c. 4, dell'art. 10 del d.l. 1° aprile 2021, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 maggio 2021, n. 76, che ha affidato la gestione dell'intera procedura al Dipartimento della funzione pubblica.

3. Il PNRR e il «decreto reclutamento». Il concorso semplificato e la selezione da elenchi. Il PNRR prevede «una strategia di intervento profonda e articolata per la modernizzazione della pubblica amministrazione», di cui una delle dimensioni principali è la riforma dei «meccanismi di selezione del personale». A mo' di sintesi, va detto che, dopo una breve rassegna delle più importanti criticità, nel documento si legge che «la modernizzazione della pubblica amministrazione richiede una migliore e più efficiente selezione delle persone. Per questo saranno messi in campo interventi di carattere normativo volti a riformare le procedure e le regole per il reclutamento dei dipendenti pubblici. Obiettivo è rivedere gli strumenti per l'analisi dei fabbisogni di competenze delle pubbliche amministrazioni, migliorare i meccanismi di preselezione e le prove coerentemente con la necessità di valorizzare non soltanto le conoscenze ma anche le competenze, costruire modalità sicure e certificate di svolgimento delle prove anche a distanza, progettare sistemi veloci ed efficaci di reclutamento, differenziare le modalità di selezione coerentemente con i profili da assumere. In aggiunta saranno previsti, accanto ai percorsi ordinari di reclutamento, programmi dedicati agli alti profili (giovani con elevato livello di qualifiche), e ai profili specialistici». Il testo si conclude con l'osservazione che «il percorso di riforma è stato avviato con l'art. 10 del d.l. n. 44/2021, che ha introdotto meccanismi semplificati per le procedure di concorso già bandite, con un ampio ricorso al digitale»⁴. Al momento in cui il PNRR è stato trasmesso, ufficialmente, dal Governo alla Commissione europea (30 aprile 2021), infatti, il suddetto d.l. 1° aprile 2021, n. 44 era ancora in discussione alle Camere, dalle quali sarà poi convertito, con modificazioni, con la l. 28 maggio 2021, n. 76.

⁴ Piano nazionale di ripresa e resilienza, 98; ma, più ampiamente, cfr. 48 ss.

In seguito, è intervenuto il d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, recante «misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del PNRR e per l'efficienza della giustizia». In particolare, il capo I del decreto è intitolato «modalità speciali per il reclutamento per l'attuazione del PNRR e per il rafforzamento della capacità funzionale della pubblica amministrazione».

Il decreto è stato denominato, dagli addetti ai lavori, «decreto reclutamento», perché moltiplica i canali di accesso al lavoro pubblico⁵. Il che emerge già dall'art. 1 (che è stato modificato dall'art. 9, c. 18-bis, del d.l. 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233) la cui rubrica è intitolata: «modalità speciali per il reclutamento del personale e il conferimento di incarichi professionali per l'attuazione del PNRR da parte delle amministrazioni pubbliche».

L'art. 1 del decreto, al c.1, primo periodo, prevede che «al di fuori delle assunzioni di personale già espressamente previste nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, di seguito "PNRR"... le amministrazioni titolari di interventi previsti nel PNRR possono porre a carico del PNRR le spese per il reclutamento di personale specificamente destinato a realizzare i progetti di cui hanno la diretta titolarità di attuazione, nei limiti degli importi che saranno previsti dalle corrispondenti voci di costo del quadro economico del progetto».

Importante è la previsione successiva dello stesso periodo (della versione originaria della disposizione, prima della novella di cui si parlerà tra poco) per cui «il predetto reclutamento è effettuato in deroga ai limiti di spesa di cui all'art. 9, c. 28, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 30 luglio 2010, n. 122 e alla dotazione organica della amministrazione interessata». Come si vede, si tratta di una procedura assunzionale eccezionale che consente la deroga ai limiti in materia di assunzioni a tempo determinato e di rispetto della dotazione organica.

Il successivo c. 2 stabilisce che, ai fini suddetti, si possa ricorrere sia a contratti a tempo determinato sia a contratti di

⁵ Cfr., per un'analisi dettagliata e condivisibili osservazioni critiche, A. RICCOBONO, *Concorsi pubblici e progressioni di carriera nella stagione del «grande reclutamento»*, in *RGL*, 2022, I, 65 ss.; L. OLIVERI, *Decreto reclutamento: una riforma della Pa che ne amplierà difetti e problemi*, in luigioliveri.blogspot.com, 31 luglio 2021.

collaborazione che «possono essere stipulati per un periodo complessivo anche superiore a trentasei mesi, ma non eccedente la durata di attuazione dei progetti di competenza delle singole amministrazioni e comunque non eccedente il 31 dicembre 2026». La disposizione, nei periodi successivi, precisa che «tali contratti indicano, a pena di nullità, il progetto del PNRR al quale è riferita la prestazione lavorativa e possono essere rinnovati o prorogati, anche per una durata diversa da quella iniziale, per non più di una volta»; e che «il mancato conseguimento dei traguardi e degli obiettivi, intermedi e finali, previsti dal progetto costituisce giusta causa di recesso dell'amministrazione dal contratto ai sensi dell'art. 2119 c.c.».

A questo riguardo l'art. 1, c. 4, d.l. n. 80/2021, contiene una procedura concorsuale estremamente semplificata che, in sede di conversione del decreto, è stata estesa per le assunzioni a tempo determinato anche dalle amministrazioni «non interessate dalla attuazione del PNRR» (art. 1, comma 4-bis). Mentre nella versione originaria dal decreto la suddetta procedura era limitata al «reclutamento di personale con contratto di lavoro a tempo determinato per l'attuazione dei progetti del PNRR».

Pertanto, l'art. 1, c. 4, d.l. n. 80/2021, descrive una prima modalità speciale per il reclutamento del personale per l'attuazione del PNRR (come recita la rubrica dell'art. 1 del decreto), che è il cosiddetto concorso pubblico «abbreviato» o «semplificato», sulle cui caratteristiche ci si soffermerà in seguito.

L'art. 1, d.l. n. 80/2021, introduce anche una seconda modalità speciale di reclutamento che è la cosiddetta «selezione da elenchi». Difatti, Lo stesso art. 1 del decreto, al c. 5, costruisce una peculiare forma di reclutamento, dedicata ai cosiddetti «professionisti» e al «personale in possesso di un'alta specializzazione», basata su «uno o più elenchi» istituiti dal Dipartimento della funzione pubblica, attraverso il cosiddetto Portale del reclutamento. Da questi «elenchi» le pubbliche amministrazioni possono attingere rispettivamente ai fini dell'assunzione del personale di «alta specializzazione», con contratto di lavoro a tempo determinato, e per il conferimento degli incarichi di collaborazione ai «professionisti».

Queste due forme di reclutamento costituiscono l'ultimo atto, secondo una condivisibile opinione, «di un lungo percorso

di progressiva dequotazione del modello costituzionale del pubblico concorso, cui si è assistito negli ultimi anni»⁶.

È, già fin d'ora, interessante rilevare che, in base al c. 14-*bis* dell'art. 1, d.l. n. 80/2021, «alle assunzioni previste dal presente articolo non si applicano gli articoli 34, c. 6, e 34-*bis* del d.lgs. n. 165/2001». Cioè, si tratta di assunzioni per le quali non sussiste l'obbligo di avviare, in via preventiva, la mobilità del personale collocato in disponibilità. E, inoltre, a tutto questo personale assunto a tempo determinato (e selezionato sia con il concorso abbreviato sia dagli elenchi anzidetti)⁷, il c. 3 della medesima disposizione assicura «una riserva di posti non superiore al 40 per cento» nei «bandi di concorso per il reclutamento a tempo determinato» delle amministrazioni di cui al c. 1⁸. Questo «al fine di valorizzare l'esperienza professionale maturata nei rapporti a tempo determinato» e purché il «predetto personale,...alla data di pubblicazione del bando, abbia svolto servizio per almeno trentasei mesi». Così, il legislatore accompagna la scelta di introdurre siffatta quota di riserva con una specifica motivazione, che «riprende una formula ormai consueta nella giurisprudenza costituzionale, con la quale la Corte ha individuato uno dei casi nei quali si possa ritenere ammissibile una deroga (totale o parziale) alla regola costituzionale del pubblico concorso»⁹.

4. Le selezioni uniche per la formazione di elenchi di idonei all'assunzione nei ruoli dell'amministrazione degli enti locali. Il modello di reclutamento attraverso la selezione da elenchi è stato, in sede di conversione del d.l. n. 80/2021,

⁶ B. CIMINO, *Il completamento del percorso di dequotazione del pubblico concorso*, in *GDA*, 2022, 18.

⁷ Sulle modalità speciali di reclutamento introdotte dal d.l. n. 80/2021, oltre agli scritti citati nelle note precedenti, cfr. M. P. MONACO, *Dal PNRR al decreto legge n. 80/2021*, in *GDA*, 2022, 10 ss.

⁸ Sulle differenze tra questa riserva di posti nei futuri concorsi a tempo indeterminato e la simile quota di riserva, denominata «stabilizzatore permanente», adottata con la l. di stabilità per l'anno 2013 (art. 1, c. 401, l. 24 dicembre 2012, n. 228), cfr. B. CIMINO, *Il completamento*, cit., 23 s.

⁹ B. CIMINO, *Il completamento*, cit., 24. E, cfr., da ultimo, C. cost. 21 dicembre 2020, n. 275; C. cost. 19 maggio 2017, n. 113; B. GAGLIARDI, *Il principio del pubblico concorso e l'insuperabile specialità del reclutamento nelle pubbliche amministrazioni*, in *Istituzioni del federalismo*, 2021, 434 ss.; A. GARILLI, *Misure di contrasto al precariato e stabilizzazioni del personale*, in *LPA*, 2017, 95 ss.

trapiantato negli enti locali¹⁰. Infatti, con l'art. 3-bis, c. 1, d.l. n. 80/2021 è stata prevista la possibilità per gli enti locali di «organizzare e gestire in forma aggregata, anche in assenza di un fabbisogno di personale, selezioni uniche per la formazione di elenchi di idonei all'assunzione nei ruoli dell'amministrazione, sia a tempo indeterminato sia a tempo determinato, per vari profili professionali e categorie, compresa la dirigenza». In questo modo, gli enti locali potranno utilizzare gli elenchi, al momento della formalizzazione dei fabbisogni di personale, ma, come precisa il c. 3, «in assenza di proprie graduatorie in corso di validità».

Questa procedura si articola in due fasi. La prima è quella della selezione unica per la formazione degli elenchi di idonei le cui modalità di gestione, come dice il c. 2, sono disciplinate «in appositi accordi» tra gli stessi enti locali. La seconda si svolge a livello di singolo ente, laddove quest'ultimo, prima di procedere alle assunzioni, deve effettuare un interpello tra gli iscritti nell'elenco per verificarne la disponibilità all'assunzione. Ciò perché, in caso di pluralità di interessati all'assunzione, va effettuata, come sottolinea il c. 4, «una prova selettiva scritta o orale diretta a formulare una graduatoria di merito da cui attingere per la copertura del posto disponibile».

Per assicurare un effettivo accertamento delle competenze minime richieste sarà necessario che le «selezioni uniche» per la formazione degli elenchi di idonei siano effettuate con particolare severità. Questo perché, solo in caso di pluralità di risposte all'interpello, l'ente locale è tenuto a svolgere una «prova selettiva»; e v'è, comunque, il rischio che quest'ultima sia alquanto blanda.

5. Le assunzioni a tempo determinato a valere sulle risorse del PNRR da parte dei comuni. Il già citato d.l. 6 novembre 2021, n. 152 (convertito, con modificazioni, dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233) ha introdotto alcune previsioni in materia di reclutamento, «fortemente richieste dall'Anci» e come da questa affermato «volte al rafforzamento degli organici dei comuni interessati dall'attuazione dei progetti previsti dal PNRR»¹¹.

¹⁰ Cfr. A. VILLA, *Il reclutamento del personale degli enti locali*, in GDA, 2022, 27 ss.

¹¹ ANCI, *Piano straordinario di assunzioni a tempo determinato nei comuni per l'attuazione del PNRR*, in www.anci.it.

Il primo intervento è denominato dalla stessa Anci «assunzioni a tempo determinato a valere sulle risorse del PNRR». Questo è contenuto dell'art. 19, c. 18-*bis*, lettera a), d.l. n. 152/2021, con cui si aggiunge una previsione, dopo il primo periodo (citato poc'anzi) dell'art. 1, c. 1, d.l. n. 80/2021 (e che ora ne costituisce il secondo periodo), in base alla quale «a tal fine, con circolare del Ministero dell'economia e delle finanze sono stabiliti le modalità, le condizioni e i criteri in base ai quali le amministrazioni titolari dei singoli interventi possono imputare nel relativo quadro economico i costi per il predetto personale da rendicontare a carico del PNRR». E, inoltre, la stessa disposizione, alla lettera b), sancisce che queste assunzioni non sono più soggette ad autorizzazione. Questo perché la suddetta lettera b) assoggetta a «preventiva verifica da parte dell'amministrazione centrale titolare dell'intervento di cui all'art. 8, c. 1, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, solo «l'ammissibilità di ulteriori spese di personale carico del PNRR rispetto a quelle di cui al secondo periodo».

Importante è il fatto che la circolare¹², prevista dall'art. 1, c. 1, d.l. n. 80/2021, chiarisce l'ambito soggettivo di applicazione della disposizione, in quanto afferma che «per “amministrazioni titolari di interventi del PNRR” si intendono tutte le amministrazioni centrali e territoriali, che, quali soggetti attuatori, hanno la titolarità di progetti e azioni finanziati con le risorse indicate nel PNRR, laddove, invece, con la dizione “amministrazione centrale titolare dell'intervento” di cui all'art. 8, c. 1, d.l. n. 77/2021, si intende ciascuna amministrazione responsabile delle linee di intervento censite nel PNRR».

In sostanza, grazie a tale precisazione si dissipa un dubbio, emerso all'indomani del varo del testo originario dell'art. 1, c. 1, d.l. n. 80/2021. E cioè quello di quali fossero in concreto le «amministrazioni titolari di interventi previsti nel PNRR». Infatti, già allora l'Anci sottolineava che «si tratta di una formula oltre modo ambigua» e si chiedeva: «chi è titolare dell'intervento? Uno dei ministeri assegnatari della misura prevista nel PNRR? La pubblica amministrazione che partecipa al bando ed è assegnataria del finanziamento? Sembrerebbe quest'ultima l'interpretazione corretta essendo una spesa esplicitamente a valere delle risorse del PNRR e pertanto una previsione attivabile solo da chi è il destinatario finale del

¹² MINISTERO dell'ECONOMIA e delle FINANZE, *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, art. 1, c. 1, d.l. n. 80/2021, *indicazioni attuative*, circolare n. 4, 18 gennaio 2022, 2.

finanziamento»¹³. E così la novella legislativa e, soprattutto, la circolare propendono esplicitamente per la lettura suggerita dall'Anci.

Beninteso, l'art. 10, c. 3 del recente d.l. 30 aprile 2022, n. 36, prevede una modifica dell'art. 1, c. 2, primo periodo, d.l. n. 80/2021. E cioè, che «dopo le parole “le amministrazioni di cui al c. 1” sono inserite le seguenti: “e i soggetti attuatori di interventi previsti dal medesimo Piano”». Con ciò si esplicita chiaramente che anche i soggetti attuatori degli interventi del PNRR possono utilizzare le modalità speciali di reclutamento di personale a tempo determinato di cui all'art. 1, d.l. n. 80/2021.

6. Il budget aggiuntivo per le assunzioni straordinarie a tempo determinato a valere sulle risorse di bilancio dei comuni e delle regioni a statuto ordinario. Estremamente significativa è la seconda innovazione del d.l. n. 152/2021, che l'Anci designa come «il budget aggiuntivo per le assunzioni straordinarie a tempo determinato a valere sulle proprie risorse di bilancio». Infatti, l'art. 31-bis, c. 1, d.l. n. 152/2021, «al fine di consentire l'attuazione dei progetti previsti dal PNRR», prevede, sempre secondo le parole dell'Anci, «importanti deroghe agli ordinari vincoli sia di carattere ordinamentale sia di carattere finanziario in materia di assunzioni di personale, per i comuni che provvedono alla realizzazione di tali interventi»¹⁴.

Quanto alle deroghe di carattere finanziario «si introduce un duplice vantaggio: da un lato individuando un budget assunzionale a tempo determinato aggiuntivo, e dall'altro neutralizzando la spesa di queste nuove assunzioni a tempo rispetto alla ordinaria capacità assunzionale a tempo indeterminato»¹⁵.

Quanto alle deroghe ai cosiddetti «vincoli ordinamentali», in particolare, l'art. 31-bis, c. 1, d.l. n. 152/2021, stabilisce che i comuni «possono assumere con contratto a tempo determinato personale con qualifica non dirigenziale in possesso di specifiche professionalità per un periodo superiore ai trentasei mesi, ma non eccedente la durata di completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026». E, in base al c. 3 dell'art. 31-bis, d.l. n. 152/2021, queste assunzioni straordinarie a tempo determinato

¹³ ANCI, *Nota sintetica sulle norme di interesse dei comuni contenute nel d.l. n. 80/2021*, in www.anci.it, 2.

¹⁴ ANCI, *Piano straordinario*, cit., 2.

¹⁵ ANCI, *Piano straordinario*, cit., 2.

sono consentite anche «ai comuni strutturalmente deficitari o sottoposti a procedura di riequilibrio finanziario pluriennale o in dissesto finanziario...previa verifica della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali» (Cosfel).

L'art. 31-*bis*, c. 4, d.l. n. 152/2021, sancisce che «alle assunzioni a tempo determinato previste dai c. 1 e 3 i comuni possono applicare le disposizioni previste dagli articoli 1, c. 3, 3-*bis* e 3-*ter*, d.l. n. 80/2021». E, quindi, anche in questo caso, stante il richiamo al c. 3 dell'art. 1, d.l. n. 80/2021, i comuni hanno facoltà di introdurre, a favore di tale personale a tempo determinato, la già menzionata quota di riserva (non superiore al quaranta per cento) nei bandi per le assunzioni a tempo indeterminato.

Da ultimo, l'art. 11, d.l. n. 36/2022, ha autorizzato le regioni a statuto ordinario ad assumere personale a tempo determinato, in deroga ai tetti di spesa, secondo un meccanismo simile a quello qui esaminato per i comuni.

7.Aspetti critici delle nuove modalità di reclutamento. Va sottolineato che di tutto questo complesso meccanismo assunzionale sono state descritte le linee essenziali e, ancora, non ci si è soffermati sulle peculiari criticità che esse pongono e già messe in evidenza dal dibattito finora svolto.

Qui vanno segnalati alcuni aspetti problematici che non possono essere sottaciuti.

Il primo è quello che si assiste ad un completo ribaltamento delle politiche tradizionali di governo del reclutamento. E cioè, ad un'enorme proliferazioni di assunzioni a tempo determinato in contrasto con i principi desumibili dall'art. 36, d.lgs. n. 165/2001 che privilegia come modalità ordinaria quella del reclutamento a tempo indeterminato¹⁶. Vero è che queste assunzioni sono collegate all'attuazione del PNRR, che è un piano di natura emergenziale ed eccezionale. Ma è anche vero che, in considerazione degli spaventosi vuoti di organico delle pubbliche amministrazioni, si sarebbe potuto procedere già con la promozione di assunzioni a tempo indeterminato (con le modalità semplificate vigenti). Così, destinando questo personale, in prima

¹⁶ Cfr. Corte cost. 9 marzo 2020, n. 43; C. DE MARCO, *Tipologie contrattuali flessibili e stabilizzazione del personale precario*, in 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»*, Padova, 2018, 42 ss.; A. GARILLI, *La privatizzazione del lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni e l'art. 97 Cost.: di alcuni problemi e dei possibili rimedi*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 49/2007, 12 ss.

battuta, alle attività connesse con il PNRR e, poi superata, la fase emergenziale alle attività ordinarie. Ciò sarebbe alquanto agevole, poiché, secondo gli attuali sistemi di classificazione, al dipendente pubblico può essere chiesto di svolgere tutte le mansioni del livello in cui è inquadrato. Invece, in questo modo, il legislatore ha favorito la creazione di un ampio bacino di precariato. Bacino al quale sono attribuite quote di riserva di posti nei futuri concorsi a tempo indeterminato e dal quale comunque scaturirà una fortissima spinta alla stabilizzazione.

Certo, non può essere trascurato che, com'è stato attentamente osservato, «negli ultimi venti anni» si è assistito ad un processo in cui «il concorso per l'immissione diretta in ruolo è stato gradualmente affiancato da sistemi ibridi», con molteplici varianti, a seconda dei settori e comparti pubblici¹⁷, che prevedono, «di massima», uno «schema trifasico: 1) selezioni semplificate per l'assunzione a tempo determinato o con altre forme cosiddette flessibili...; 2) un lungo periodo di precariato..., 3) una procedura finale di stabilizzazione, in via automatica o previa procedura idoneativa riservata o, ancora, tramite concorsi con riserva di posti»¹⁸.

Ma, rispetto alle prassi precedenti, il d.l. n. 80/2021 comporta profonde novità sul piano quantitativo e qualitativo. Ciò perché, da un lato, questo «provvedimento si colloca a monte del più grande piano di assunzioni nel pubblico impiego dell'ultimo quarantennio». Dall'altro, «il nuovo modello di reclutamento “trifasico” o a “concorso dequotato”», poc'anzi descritto, «concerne la selezione del personale con le più elevate professionalità e competenze (di ordine tecnico, economico, gestionale) chiamate a svolgere un ruolo essenziale nella realizzazione delle principali politiche pubbliche del prossimo quinquennio»¹⁹, vale a dire quelle del PNRR.

Altra considerazione (che si aggiunge a quanto poc'anzi affermato a proposito della formazione degli elenchi di cui all'articolo 3-bis del d.l. n. 80/2021) riguarda il forte dubbio sulla concreta selettività delle procedure di reclutamento.

Il c. 4 dell'art. 1, d.l. n. 80/2021, come s'è visto, contiene una forma di concorso abbreviato, perché prevede la possibilità

¹⁷ Cfr. CIMINO, *Il completamento*, cit., p. 18, specie cfr. nota 7.

¹⁸ B. CIMINO, *Il completamento*, cit., 18.

¹⁹ B. CIMINO, *Il completamento*, cit., 19.

di selezionare i candidati solo attraverso la prova scritta e la valutazione dei titoli. E, s'è detto poc'anzi che, in base al successivo c. 4-*bis*, le stesse modalità di selezione possono essere utilizzate anche dalle amministrazioni pubbliche non interessate dall'attuazione del PNRR. Con ciò si è determinata una generalizzazione di tali procedure per tutte le assunzioni a tempo determinato. Un simile meccanismo, che esclude la prova orale, è stato adottato, dal già citato art. 10, c. 4, d.l. n. 44/2021, per il reclutamento del personale a tempo determinato per il rafforzamento delle pubbliche amministrazioni impegnate nella gestione dei fondi della politica di coesione. E il c. 9 dell'art. 1, d.l. n. 80/2021, stabilisce che l'iscrizione negli «elenchi» di «personale in possesso di un'alta specializzazione per l'assunzione con contratto di lavoro tempo determinato», da cui possono attingere le amministrazioni, «avviene previo svolgimento di procedure idonee...con previsione della sola prova scritta»; oltre che previa verifica del possesso dei titoli di «alta specializzazione» menzionati nel successivo c. 10. Se si legge con attenzione quest'ultima disposizione si nota, però, che alcuni dei titoli considerati equipollenti non appaiono tra di loro del tutto congruenti: come, per l'esempio, l'equiparazione al dottorato di ricerca del master di secondo livello o tra l'esperienza professionale presso enti pubblici nazionali e quella presso organismi internazionali o dell'Unione europea.

L'art. 3 del recente d.l. n. 36/2022, già menzionato poc'anzi, introduce un nuovo art. 35-*quater* nel d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, il quale contiene una riforma delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale non dirigenziale²⁰. In particolare, la novella abbandona le modalità semplificate di svolgimento delle prove di cui all'art. 10 d.l. n. 44/2021 (i cui c. da 1 a 7 vengono abrogati) e stabilisce (per i concorsi banditi dopo la data di entrata in vigore del d.l. n. 36/2022) «l'espletamento di almeno una prova scritta, anche a contenuto teorico-pratico, e di una prova orale». Quanto alla nuova disciplina, ci si limita a sottolineare che lo stesso art. 3, d.l. n. 36/2022, conia un nuovo

²⁰ Per stimolanti indicazioni sulle possibili innovazioni da apportare alle politiche del reclutamento e alla disciplina dei concorsi pubblici (di cui in questa sede non è possibile occuparsi), cfr. B. G. MATTARELLA, *Per un migliore coordinamento del reclutamento dei pubblici dipendenti con i percorsi universitari*, in *GDA*, 2021, 578 ss.; S. GASPARRINI, *Conoscere per reclutare*, *ivi*, 2021, 337 ss.; B. CIMINO, *Le politiche*, cit., 333 ss.; L. OLIVERI, *Concorsi pubblici, come riformarli*, in www.phastidio.net, 12 aprile 2021; R. MEDDA, *Il concorso pubblico tra eguaglianza di diritto e diseguaglianze di fatto*, in *RTDPub*, 2020, 727 ss.

art. 35-*quater*, d.lgs. n. 165/2001, che concede alle pubbliche amministrazioni un'enorme discrezionalità nel confezionare i bandi di concorso, specie sotto il profilo della valutazione delle esperienze lavorative pregresse e delle cosiddette «competenze». A tal punto da presentare il rischio di selezioni alquanto aleatorie e parziali e quindi pienamente attaccabili in sede giurisdizionale²¹.

Tuttavia, al momento, il d.l. n. 36/2022 non ha toccato le modalità speciali di reclutamento di cui ai c. 4 e 9, d.l. n. 80/2021; e quindi, per l'attuazione dei progetti del PNRR, sono tuttora operativi sia il cosiddetto concorso abbreviato, le cui prove di concorso sono la valutazione dei titoli e la sola prova scritta, sia la selezione da elenchi l'iscrizione nei quali avviene tramite la sola prova scritta.

Beninteso, questa semplificazione delle procedure concorsuali appare eccessiva²², poiché non in grado di accertare l'effettivo possesso da parte dei candidati delle competenze necessarie. Uno dei momenti più aberranti di semplificazione s'è raggiunto per le selezioni di cui all'art. 10, c. 4, d.l. n. 44/2021, riguardanti il reclutamento del personale per la gestione dei fondi della politica di coesione. Qui la prova scritta s'è svolta mediante quesiti a risposta multipla, che assomigliano tanto ad una sorta di gioco del lotto. Come bene s'è detto, «più che concorso veloce, questo è un non-concorso»²³. D'altra parte, è altresì evidente che il personale neoassunto difficilmente sarà in grado di lavorare alla stessa stregua di quello già in forza nell'amministrazione di destinazione, e quindi avrà bisogno di un periodo, più o meno lungo, di formazione sul campo e di ambientamento. Il che, se ad un certo punto, produrrà sicuramente effetti benefici, nell'immediato non comporterà un aumento della capacità amministrativa. Cosa di cui, invece, ci sarebbe bisogno proprio ora, stante l'accertata difficoltà delle amministrazioni, soprattutto meridionali, coinvolte nell'attuazione del PNRR, nel fronteggiare l'ingente mole di attività straordinaria incombente su di loro.

²¹ In questa direzione, per dettagliate valutazioni critiche, a prima lettura del d.l. n. 36/2022, cfr. L. OLIVERI, *Assessment e incarichi ad anziani pensionati. C'era una volta la riforma dei concorsi pubblici*, in luigioliveri.blogspot.com, 14 aprile 2022; F. VERBARO, *Concorsi pubblici*, in *il Sole 24 Ore*, 22 aprile 2022, 21.

²² Cfr. L. CARBONARA, C. CATALDI, C. CICCODICOLA, C. LACAVA, L. SALTARI, *Pandemia e assunzioni nelle pubbliche amministrazioni*, in *GDA*, 2022, 40.

²³ L. OLIVERI, *Concorrone per il Sud: un fallimento sprint*, in www.phastidio.net, 6 luglio 2021.

Si può anche verificare il paradosso che, quando i *newcomers* saranno più maturi e inseriti pienamente nel contesto lavorativo, si approssimerà la fine dei loro contratti a tempo determinato, aggravando le amministrazioni degli oneri burocratici per rimediare ai vuoti che si produrranno. Come si vede, trova conferma l'idea che una scelta più razionale sarebbe stata quella di varare un piano straordinario di assunzioni a tempo indeterminato, gestita anche con un procedura centralizzata (come quella per il reclutamento del personale per la gestione delle politiche di coesione di cui s'è detto) per poi procedere alla distribuzione degli assunti presso le varie amministrazioni, in base alle loro esigenze.

Ma, al momento, perdura, tra i decisori politici, un atteggiamento emergenziale che li spinge ad adottare soluzioni del tutto irrazionali. Da ultimo, infatti, s'è preso atto dello scarso successo, sul piano delle assunzioni effettive, delle due grandi prove concorsuali, finora effettuate, riguardanti il reclutamento del personale per la gestione dei fondi della politica di coesione di cui all'art. 1, c. 179, l. n. 178/2020²⁴. Sicché, con l'art. 11, c. 2, d.l. n. 36/2022, s'è escogitata una via alternativa, ma molto preoccupante. Difatti, la nuova disposizione stabilisce che «le risorse finanziarie ripartite tra le amministrazioni interessate...non impegnate...possono essere destinate dalle predette amministrazioni alla stipula di contratti di collaborazione ai sensi dell'art. 7, c. 6 e 6-bis, d.lgs. n. 165/2001, con soggetti in possesso di professionalità tecnica analoga a quella del personale non reclutato». E' evidente che, così, si concede alle singole amministrazioni un'enorme discrezionalità nel gestire l'attribuzione degli incarichi, attraverso selezioni notoriamente blande, fomentando la crescita di ulteriori forme di lavoro precario e meno tutelate rispetto al lavoro a tempo determinato. E il rischio di pratiche clientelari è esaltato dalla circostanza che molte amministrazioni del Sud sono in piena stagione elettorale²⁵.

8.La dirigenza e la carriera del personale. Le necessità indotte dal PNRR incidono anche sulla disciplina della dirigenza.

²⁴ Sulle ragioni dello scarso successo della prima di queste due procedure concorsuali, cfr. le attente considerazioni di L. OLIVERI, *Concorse per il Sud*, cit.; A. RICCOBONO, *Concorsi pubblici*, cit., 79 ss.; e, per una valutazione delle criticità di entrambe, cfr. F. BISOZZI, *Bando Sud, altro flop delle selezioni. Il governo passa alla chiamata diretta*, in *Il Messaggero*, 14 aprile 2022, 8.

²⁵ Cfr. L. OLIVERI, *Assessment e incarichi*, cit.

In primo luogo, l'art. 1, c. 15, primo periodo, d.l. n. 80/2021, prevede che «le amministrazioni...impegnate nell'attuazione del PNRR possono derogare, fino a raddoppiarle, alle percentuali di cui all'art. 19, c. 6, d.lgs. n. 165/2001, ai fini della copertura delle posizioni dirigenziali vacanti relative a compiti strettamente e direttamente funzionali all'attuazione degli interventi del Piano». Il secondo periodo della disposizione aggiunge che «in alternativa a quanto previsto al primo periodo, le stesse amministrazioni possono conferire, in deroga ai limiti percentuali previsti dall'art. 19, c. 6, d.lgs. n. 165/2001, gli incarichi dirigenziali di cui all'art. 8, c.1, d.l. 31 maggio 2021, n. 77»: incarichi che riguardano le nuove strutture amministrative istituite dalle amministrazioni centrali per il governo delle attività del PNRR.

Il c. 6 dell'art. 19, d.lgs. n. 165/2001, com'è noto, concerne l'attribuzione di incarichi dirigenziali a soggetti che non appartengono ai ruoli della dirigenza. E quest'ipotesi desta, da sempre, forti perplessità. Questo sia a causa della notevole discrezionalità della procedura di nomina; sia sotto il profilo del rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa, a causa del forte legame fiduciario che si instaura tra il preposto all'ufficio dirigenziale e il titolare del potere di nomina che, per gli incarichi più elevati, è l'organo politico. Perplessità che non vengono meno, sebbene questi incarichi, come sottolinea l'enunciato, abbiano una durata «non eccedente il 31 dicembre 2026»²⁶.

Meno pericolosa in relazione agli anzidetti valori costituzionali è la facilitazione dell'attribuzione di incarichi dirigenziali anche a dirigenti pubblici non appartenenti al ruolo dei dirigenti dell'amministrazione che conferisce l'incarico. Ciò è realizzato tramite l'art. 3, c. 3-bis, d.l. n. 80/2021, secondo cui «a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le percentuali di cui all'art. 19, c. 5-bis, d.lgs. n. 165/2001, cessano di avere efficacia». Così, è venuto meno ogni limite quantitativo agli incarichi assegnabili a dirigenti di altre amministrazioni. Questo ampliamento del bacino entro il quale «pescare» il dirigente nominabile, tuttavia, se, a prima vista, può apparire positivo; a seguito di una valutazione più attenta solleva alcuni dubbi. Ciò soprattutto perché, in questo modo, si indebolisce l'autonomia della

²⁶ Cfr. G. BEATO, *PNRR, i reclutamenti per chiamata diretta*, in www.eticapa.it, 28 novembre 2021; ID, *La decretazione d'urgenza e i piccoli golpe*, *ivi*, 8 agosto 2021; B. G. MATTARELLA, *I dirigenti esterni e lo sguardo corto*, in *GDA*, 2021, 425 ss.

dirigenza interna: la quale, consapevole che il titolare del potere di nomina (il politico) ha un'ampia possibilità di scelta, sarà giocoforza spinta a tentare di entrare nelle sue grazie, pur di assicurarsi un determinato incarico²⁷.

I dubbi poc'anzi esposti aumentano di fronte all'art. 6, c. 7, d.l. n. 36/2022 che allarga ancora di più il suddetto bacino di pescaggio. Infatti, l'enunciato afferma che «al fine di potenziare la capacità delle amministrazioni attuatrici del PNRR, possono essere conferiti incarichi dirigenziali a funzionari di cittadinanza italiana di organizzazioni internazionali o dell'Unione europea ai sensi dell'art. 19, c. 6, d.lgs. n. 165/2001, anche in deroga alle percentuali ivi previste». Anche questi incarichi, come sottolinea l'ultima parte dell'articolo, «sono conferiti per una durata comunque non eccedente il termine del 31 dicembre 2026». Ma ciò non toglie che si assiste ad un ulteriore allargamento della possibilità di attribuire incarichi dirigenziali a persone esterne ai ruoli della dirigenza, con il rischio di scelte *ad personam* che prescindono da un ancoraggio alla reale professionalità dei nominati²⁸.

L'art. 3, c. 3, d.l. n. 80/2021, introduce un nuovo c. 1-ter nell'art. 28, d.lgs. n. 165/2001, che assicura delle riserve di posti, a favore del personale interno, per l'accesso alla qualifica dirigenziale. Sicché, da una lato, «una quota non superiore al 30 per cento dei posti...è riservata da ciascuna pubblica amministrazione al personale in servizio a tempo indeterminato, in possesso dei titoli di studio previsti a legislazione vigente e che abbia maturato almeno cinque anni di servizio nell'area o categoria apicale»; e, dall'altro, come aggiunge la stessa previsione, «una quota non superiore al 15 per cento è altresì riservata al personale di cui al periodo precedente, in servizio a tempo indeterminato, che abbia ricoperto o ricopra l'incarico di livello dirigenziale di cui all'art. 19, c. 6, d.lgs. n. 165/2001».

Entrambe queste riserve di posti sono assegnate tramite concorso riservato al suddetto personale. E soprattutto la seconda riserva appare alquanto contestabile, poiché è destinata a personale (seppure interno all'amministrazione) che ha avuto conferito un incarico dirigenziale di cui al suddetto art. 19, c. 6,

²⁷ Sulle necessarie modifiche da apportare alla disciplina degli incarichi dirigenziali, per renderla più coerente con i principi costituzionali, cfr. CIDA (Federazione nazionale dei dirigenti e delle alte professionalità della funzione pubblica), *Per una pubblica amministrazione al servizio dei cittadini e delle imprese*, 13 ottobre 2021, 10 ss.

²⁸ Cfr. la condivisibile lettera della CIDA al ministro della pubblica amministrazione Renato Brunetta, 13 maggio 2022.

d.lgs. n. 165/2001, le cui modalità di attribuzione, come s'è poc'anzi ricordato, sono eccessivamente discrezionali. C'è qui, insomma, il forte rischio di creare percorsi di favore per l'accesso alla qualifica dirigenziale con procedure di stabilizzazione *ad hoc*²⁹. E le pressioni in tale direzione sono continue: come dimostrano le notizie circa recenti tentativi di «assalto alla diligenza», in sede parlamentare, per introdurre procedure estremamente semplificate di stabilizzazione nella qualifica dirigenziale di funzionari che hanno ricoperto incarichi dirigenziali proprio *ex art.* 19, c. 6, d.lgs. n. 165/2001³⁰.

Significative novità concernono anche le carriere del personale non dirigenziale. Anzitutto, l'art. 3, d.l. n. 80/2021, novella il c. 1-*bis* dell'art. 52 del d.lgs. n. 165/2001. Così, la nuova disposizione assegna alla contrattazione collettiva il compito di individuare, rispetto a quelle esistenti, «un'ulteriore area per l'inquadramento del personale di elevata qualificazione». Inoltre, vengono rivitalizzate, in via stabile, le cosiddette progressioni verticali tra le aree, dopo che la riforma Madia del 2017 aveva previsto per esse una disciplina transitoria. Ma tutto questo non rappresenta un ritorno al passato; e cioè al periodo precedente alla riforma Brunetta del 2009, quando, grazie ai meccanismi escogitati dalla contrattazione collettiva, a partire dai contratti collettivi della tornata 1998-2001, le progressioni verticali furono applicate con una larghezza sicuramente eccessiva, consentendo, sovente, di surrogare la mancanza del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno ad una determinata area funzionale con la valorizzazione dell'anzianità di servizio³¹.

Infatti, l'enunciato novellato si muove lungo la tradizionale e rigorosa lettura della Corte costituzionale quanto alle deroghe ammissibili al principio costituzionale del concorso pubblico³²; e

²⁹ Cfr. L. OLIVERI, *La fiducia nel reclutamento dei dirigenti pubblici*, in *GDA*, 2021, 691 ss.

³⁰ Cfr. G. TROVATI, *Incarichi dirigenziali Pa, salta la stabilizzazione*, in *Il Sole 24 Ore*, 12 maggio 2022, 12; la lettera della CIDA, cit.; e L. OLIVERI, *Il sogno di ogni politico: stabilizzare i dirigenti a contratto assunti senza concorso per via fiduciaria*, in luigioliveri.blogspot.com, 15 maggio 2022.

³¹ Cfr. B. CIMINO, *Le politiche*, cit., 330 ss.; S. BATTINI, S. GASPARRINI, *Miseria delle politiche*, cit., 17 ss.; V. TALAMO, *Le carriere collettive e contrattate dei dipendenti pubblici: criticità e prospettive*, in *LPA*, 2004, 1043 ss.

³² Cfr. A. GARILLI, *Profili dell'organizzazione e tutela della professionalità nelle pubbliche amministrazioni*, in *DLRI*, 2004, 156 ss.; A. RICCOBONO, *Concorsi pubblici*, cit., 81 ss.; M. ALLENA, M. TRIMARCHI, *Il principio del concorso pubblico*, in *RTDPub*, 2021, 391 ss.; Corte cost. 24 luglio 2020, n. 164.

quindi stabilisce l'obbligo di garantire «una riserva di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno»; impone, seppure nell'ambito di una selezione riservata agli interni, lo svolgimento di una «procedura comparativa»; e, secondo la lettura più ragionevole della parte più ambigua dell'enunciato, sancisce che tra i titoli e le competenze valutabili possano rientrare «solo quelli che presuppongano il possesso del requisito di base per l'accesso all'area, stabilito dalla contrattazione collettiva di comparto»³³. Con queste cautele, non si può esprimere un giudizio negativo rispetto a questa scelta del legislatore. D'altra parte, è oggi impossibile pensare che, anche nell'organizzazione pubblica, come in qualunque altra organizzazione produttiva, non possano operare meccanismi di carriera rivolti al personale in servizio in modo da motivarlo e premiarlo; ovviamente salvo il pieno rispetto del principio costituzionale del concorso pubblico, nell'ambito delle deroghe ad esso ammissibili secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale³⁴.

Nella sua seconda parte, il nuovo c. 1-*bis* dell'art. 52, d.lgs. n. 165/2001, afferma che «in sede di revisione degli ordinamenti professionali, i contratti collettivi nazionali di lavoro di comparto per il periodo 2019-2021 possono definire tabelle di corrispondenza tra vecchi e nuovi inquadramenti, ad esclusione dell'area di cui al secondo periodo» (che è quella, istituita *ex novo*, delle elevate professionalità), sulla base di requisiti di esperienza e professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dall'amministrazione di appartenenza per almeno cinque anni, anche in deroga al possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso all'area dall'esterno». Qui il legislatore dà attuazione alla previsione, contenuta nel «Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale», sottoscritto tra governo e sindacati, il 10 marzo 2021, in base alla quale attraverso i contratti collettivi del triennio 2019-2021 si sarebbe effettuata una rivisitazione degli ordinamenti professionali del personale «adeguando la disciplina contrattuale ai fabbisogni di nuove professionalità e competenze richieste dai cambiamenti

³³ A. RICCOBONO, *Concorsi pubblici*, cit. 34.

³⁴ Cfr. S. GASPARRINI, *Conoscere*, cit., 340.

organizzativi e dall'innovazione digitale e alle esigenze di valorizzazione delle capacità concretamente dimostrate»³⁵.

Fin da subito s'è osservato, da un lato, che il meccanismo, coniato dal legislatore, potrebbe consentire un reinquadramento verso l'alto tale da aggirare la rigida posizione della Corte costituzionale, per la quale il passaggio ad area funzionale superiore deve avvenire solo tramite una procedura selettiva/concorsuale e non in modo automatico; e, dall'altro, che il nuovo inquadramento potrebbe realizzarsi a prescindere dal possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso all'area dall'esterno³⁶. Tuttavia, il nuovo contratto collettivo del comparto Funzioni Centrali, che, al momento, è l'unico che è stato rinnovato, ha dato attuazione al suddetto meccanismo in modo estremamente prudente. Ciò probabilmente a causa del timore che spinte troppo in avanti avrebbero esposto la disposizione di legge di riferimento a dubbi, non del tutto infondati, di costituzionalità. Così, il suddetto contratto costruisce una tabella di trasposizione automatica tra vecchi e nuovi inquadramenti che non produce riclassificazioni verso l'alto né deroghe ai titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno. E cautele analoghe sono adottate in relazione alla disciplina della progressione tra le aree nella fase di prima applicazione del nuovo ordinamento professionale³⁷.

9.L'aggiramento del diritto di precedenza dei lavoratori con contratto a tempo parziale. Altra questione riguarda la circostanza che molte amministrazioni, specie territoriali, hanno ingenti quantità di personale assunto a tempo indeterminato e a *part-time*. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di *ex* lavoratori socialmente utili interessati dai processi di stabilizzazione degli ultimi anni. Lavoratori che, per ragioni di costo, sono stati assunti a tempo parziale, con un monte orario variabile. Peraltro, parecchi di questi dipendenti sono laureati e inquadrati nei livelli più elevati (C e D negli enti locali) e forniti di titoli quali quelli di architetto, di ingegnere, di agronomo. Infatti, in virtù della collocazione a tempo parziale, questi lavoratori svolgono, nel

³⁵ Forti critiche, al suddetto Patto, ha espresso S. CASSESE, *Ma il governo è partito con il piede sbagliato*, intervista a cura di R. AMATO, in *la Repubblica, Affari&Finanza*, 15 marzo 2021, 9.

³⁶ Cfr. G. BEATO, *La decretazione d'urgenza*, cit.

³⁷ Cfr. A. RICCOBONO, *Concorsi pubblici*, cit., 85 ss.

tempo liberato, attività libero-professionale: talvolta alla luce del sole, talaltra in nero.

La contrattazione collettiva nazionale dei più importanti comparti, con una formula tralatizia, prevede che «i dipendenti assunti con rapporto di lavoro a tempo parziale hanno diritto di chiedere la trasformazione del rapporto a tempo pieno decorso un triennio dalla data di assunzione, a condizione che vi sia la disponibilità del posto in organico e nel rispetto dei vincoli di legge in materia di assunzioni»³⁸. Simile è la previsione dell'art. 3, c. 101, l. 24 dicembre 2007, n. 244, secondo cui «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 assunzioni 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».

In sostanza, dal combinato disposto delle previsioni legislativa e contrattuale si evince l'affermazione di un chiaro diritto di precedenza dei lavoratori a tempo parziale (da ora solo: diritto di precedenza) su ogni nuova assunzione che, ovviamente, avvenga per gli stessi profili professionali e categoria dei *part-timers*.

Di fronte all'ingente messe di assunzioni avviata nell'ultimo periodo, e disciplinata dalla normativa poc'anzi esaminata, emergono alcuni quesiti. Il primo è se il diritto di precedenza scatti pure di fronte ad assunzioni a tempo determinato. Il secondo è se tale diritto di precedenza operi pure con riferimento ad assunzioni coperte da fondi esterni al bilancio dell'amministrazione.

Alla prima domanda la risposta sembra del tutto positiva. L'art. 3, c. 101, l. n. 244/2007, parla solo di «assunzioni di personale a tempo pieno» senza alcuna distinzione tra le tipologie contrattuali adottate per il reclutamento: cioè, se a tempo indeterminato o tempo determinato. Difatti, la logica induce a ritenere che qualora un'amministrazione necessitasse di certe competenze per un periodo temporaneo, dovrebbe, prima di procedere a nuove assunzioni, verificarne la presenza al suo interno. E la stessa amministrazione, se la suddetta professionalità fosse posseduta da lavoratori a tempo parziale,

³⁸ Art. 53, comma 14, CCNL Funzioni locali 2016-2018; così l'art. 60, comma 12, CCNL Sanità 2016-2018, l'art. 57, comma 12, CCNL Funzioni centrali 2016-2018, confermato dall'art. 62 del nuovo CCNL Funzioni centrali 2019-2021.

dovrebbe accertare (previo interpello) la loro disponibilità temporanea ad un incremento orario per rispondere al suddetto bisogno organizzativo.

Alla seconda domanda la risposta più ragionevole è parimenti positiva. In termini generali, di fronte alla necessità di realizzare un progetto determinato nel tempo e accompagnato da un apposito finanziamento esterno, l'amministrazione comunque dovrebbe anzitutto tenere conto della possibilità di impiegare, nel modo più efficiente possibile, il personale già inserito nei propri ruoli. Ciò a maggior ragione se tali dipendenti siano a tempo parziale e quindi possano coprire, con un incremento dell'orario lavorativo, le suddette necessità.

Tuttavia, la posizione di molte amministrazioni è di segno contrario, probabilmente a causa del timore di incappare sotto gli strali della Corte dei conti, la quale, com'è noto, è particolarmente rigorosa, nel censurare il rispetto, da parte delle pubbliche amministrazioni, delle relative facoltà assunzionali. Si sostiene cioè che la regolazione attuale non permette di utilizzare, seppure in via temporanea, i fondi del PNRR per incrementare l'orario del personale a tempo parziale, già in servizio, in modo da rispondere, con efficacia ed efficienza, all'urgenza di dare pronta attuazione agli obiettivi del PNRR³⁹.

Orbene, se questa tesi fosse prevalente, non v'è dubbio che l'assetto normativo risultante sarebbe profondamente contraddittorio e probabilmente anche incostituzionale per violazione dell'art. 3, in quanto, tra i molteplici profili, viziato da irragionevolezza intrinseca e arbitrarietà⁴⁰. Questo anche perché, tra l'altro, il medesimo assetto normativo produrrebbe l'effetto di aggirare il diritto di prelazione dei lavoratori a tempo parziale ad ottenere la trasformazione del loro rapporto a tempo pieno, prima che l'amministrazione datrice di lavoro effettui nuove assunzioni.

Comunque, per dissipare ogni dubbio e per rendere il sistema un po' più razionale, si potrebbe approfittare della presenza dell'anzidetto d.l. n. 36/2022, che è in fase di conversione, per aggiungere una disposizione secondo cui: «è consentito alle pubbliche amministrazioni, interessate dall'attuazione del PNRR, di utilizzare le relative risorse

³⁹ Cfr. A. BIANCO, *Rischio restituzione per i costi del personale giudicati inammissibili*, in *il Sole 24 Ore*, 24 gennaio 2022, 25.

⁴⁰ Cfr. Corte cost. 31 luglio 2020, n. 186; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2° ed., 2018, 161 e 177; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001, 191 ss.

finanziare per incrementare l'orario di lavoro, in via temporanea e nei limiti di quanto necessario all'attuazione dello stesso PNRR, del proprio personale a tempo parziale, in possesso di professionalità funzionali all'attuazione dei progetti del PNRR».

10. Brevi conclusioni. Di fronte all'imponente politica di reclutamento, messa in campo dal governo, di cui si sono qui descritti solo gli aspetti essenziali, vanno svolte, oltre a quelle già esposte, alcune osservazioni conclusive; le quali sono da prendere con beneficio d'inventario, specie in considerazione del fatto che la normativa di riferimento è stata sottoposta, nell'ultimo anno, a continue modifiche ed aggiornamenti. Pertanto, non si è di fronte ad un quadro assestato, bensì ad una sorta di fiume in piena che esonda ad ogni piè sospinto.

Anzitutto, va rimarcata l'attenzione sulla circostanza che la normativa vigente, da un lato, fomenta la crescita di occupazione instabile e, quindi, precaria; e, dall'altro, predispone circuiti riservati di stabilizzazione per i soggetti coinvolti da tali rapporti a tempo determinato. Tutto questo attraverso selezioni semplificate alquanto lontane dai moduli ordinari del concorso pubblico. A ciò si aggiunge l'innesto di percorsi di carriera privilegiati per i dipendenti interni anche per l'accesso definitivo alla qualifica dirigenziale.

Qualche dubbio su queste scelte politiche l'ha espresso, con la consueta chiarezza, Sabino Cassese, ai primi di agosto del 2021, il quale ha rilevato, in primo luogo, che, per «ristabilire la gerarchia del merito nella società italiana», bisogna «cominciare dalla selezione dei talenti e a finire con la promozione dei migliori». Ed egli ha aggiunto che «in questa direzione l'attuale maggioranza ha fatto nei giorni scorsi due gravi passi indietro, perché il Parlamento, nel convertire in legge il d.l. n. 80, ha ampliato il numero dei dirigenti nominati senza concorso e previsto la possibilità di generali promozioni interne, anche per chi non ha il titolo di studio richiesto per la posizione superiore»⁴¹. A queste parole è seguita l'immediata replica del ministro Renato Brunetta il quale ha, a dir poco, aggirato le suddette contestazioni, limitandosi ad esaltare il progetto governativo, sostenendo che esso fosse improntato all'affermazione del principio del merito sia nella selezione sia

⁴¹ S. CASSESE, *Metodo e merito: otto temi per l'azione di governo*, in *Corriere della sera*, 9 agosto 2021, 42.

nelle progressioni di carriera del personale pubblico⁴². Un *refrain* nelle parole del Ministro, è quello dell'importanza di avere digitalizzato e velocizzato i concorsi. Tale rivendicazione è costante in ogni intervento dello stesso Ministro, in cui si esprime pure una valutazione positiva circa l'adozione del rapporto a termine come forma assunzionale privilegiata. Così, in un'intervista, il Ministro sottolinea la sua volontà di «rompere il tabù dei contratti a termine vissuti come occasioni perse. Nelle istituzioni europee sono normali: si può scegliere di fare un'esperienza come agente contrattuale o temporaneo, anche se si è altamente specializzati»⁴³.

Pertanto, una volta richiamati tutti gli aspetti critici già menzionati, vanno, inoltre, segnalati altri due aspetti. Anzitutto, le prime ricerche mettono in luce che i reclutamenti connessi al PNNR stanno procedendo senza un'attenta analisi degli effettivi fabbisogni di personale⁴⁴. Poi, che la creazione di una vasta massa di occupazione precaria potrà contribuire, nel breve futuro, ad un aumento della conflittualità nel settore pubblico e alla rivitalizzazione di perverse dinamiche politiche e sindacali volte a catturare il consenso dei nuovi precari a danno dell'interesse generale. Questo perché emergeranno, inevitabilmente, forti pressioni, sulle pubbliche amministrazioni, a gonfiare i contingenti assunzionali a tempo indeterminato, a prescindere dalle reali necessità di personale, affinché si possa svuotare il bacino dei nuovi precari, proprio attraverso la quota di riserva destinata a costoro dal legislatore⁴⁵. E così, per l'ennesima volta, le esigenze del personale piegheranno quelle dell'organizzazione.

⁴² R. BRUNETTA, *Selezione trasparente e più efficace per i dipendenti pubblici*, in *Corriere della sera*, 10 agosto 2021, 1 e 8.

⁴³ G. TROVATI, *La nuova Pa apre le porte ai giovani*, in *il Sole 24 Ore*, 1° agosto 2021, 1 ss. Forti critiche a tutta la narrazione del ministro Brunetta sono espresse, con particolare accuratezza, da L. OLIVERI, *Il decreto reclutamento non svecchia la Pa*, in www.phastidio.net, 2 agosto 2021.

⁴⁴ Cfr. L. CARBONARA, C. CATALDI, C. CICCODICOLA, C. LACAVA, L. SALTARI, *Pandemia e assunzioni*, cit., 37, che segnalano anche il pericolo di una saturazione permanente degli organici a causa delle assunzioni a tempo indeterminato svolte con i meccanismi selettivi semplificati autorizzati dalla normativa emergenziale.

⁴⁵ Cfr. B. CIMINO, *Il completamento*, cit., 26; L. OLIVERI, *Concorsi pubblici*, cit.; T. BOERI, R. PEROTTI, *Una porta in faccia ai giovani. L'occasione sprecata dei nuovi concorsi pubblici*, in *la Repubblica*, 9 aprile 2021, 13.