

RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

*Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli
Diretta da Umberto Carabelli*

Q
6/2021

Rinnovamento delle PA
e nuovo reclutamento



*Alessandro Boscati**

Dalle esigenze dell'organizzazione alle modalità
di reclutamento: punti critici della disciplina vigente
e possibili interventi di riforma

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il tema reclutamento e i molteplici possibili ambiti d'indagine. – 3. Il rilievo centrale e preliminare delle necessità dell'organizzazione. – 4. Fase genetica e fase funzionale del rapporto di lavoro: dall'accertamento delle conoscenze alla valutazione delle competenze. – 5. La programmazione del fabbisogno di personale nei recenti interventi della Legge Madia del 2017 e del c.d. decreto concretezza del 2019. – 6. Una prima necessaria distinzione nell'analisi: assunzione dall'esterno e progressione di carriera. – 7. Assunzione dall'esterno e concorso unico nell'esperienza recente: luci ed ombre. – 8. L'ipotesi di un regime speciale di reclutamento correlato all'urgenza. – 9. L'esigenza di un ripensamento della disciplina ordinaria del concorso. – 10. (Segue) L'ambito delle prove tra accentramento e specializzazione. – 11. (Segue) Tipologie concorsuali e requisiti per l'accesso. – 12. (Segue) I contenuti delle prove. – 13. Procedure concorsuali e promozione degli interni tra adeguato accesso dall'esterno e quota di riserva ai dipendenti. – 14. La progressione di carriera tra esigenze dell'organizzazione e riconoscimento della professionalità dei dipendenti. – 15. Le tipologie contrattuali: in particolare l'assenza del contratto di apprendistato. – 16. Considerazioni conclusive. Quattro spunti di riflessione.

* Professore ordinario presso l'Università degli Studi di Milano.

1. Premessa

Il titolo del convegno e quello della mia relazione tracciano con chiarezza la latitudine del mio intervento. Le pubbliche amministrazioni a seguito del c.d. fenomeno della digitalizzazione si rinnovano, sono chiamate a svolgere compiti diversi, in tutto o in parte, e lo sono con differenti strumenti e modalità. Tale trasformazione pone le premesse all'odierna riflessione sul vigente sistema di reclutamento per verificare come risponda a detta evoluzione. Il legame tra i nuovi compiti (ma anche nuove mansioni e differente retribuzione) e la rinnovata organizzazione con le problematiche associate alla selezione del personale costituisce l'oggetto delle mie riflessioni, con l'obiettivo di individuare i possibili scenari futuri a partire da un'analisi critica dell'esistente. Per conseguire tale obiettivo occorrerà soffermarsi sul profilo dell'organizzazione e sulle modalità di reclutamento, con l'ulteriore premessa che entrambi gli ambiti, per il loro spessore sistematico, non potranno essere affrontati in maniera esaustiva.

2. Il tema reclutamento e i molteplici possibili ambiti d'indagine

Il tema del reclutamento può essere indagato sotto molteplici punti di vista. Volendo schematizzare, in primo luogo vi è la doppia prospettiva delle sue modalità e delle tipologie contrattuali utilizzabili. Secondariamente trova spazio la diversificata disciplina del reclutamento della dirigenza e della non dirigenza e, nell'ambito di quest'ultima, la distinzione tra livelli apicali e non. Ancora, per il personale già dipendente vi è la questione dell'individuazione di congrui percorsi di valorizzazione, economica e di carriera, in ragione dell'esperienza maturata e della professionalità dimostrata.

3. Il rilievo centrale e preliminare delle necessità dell'organizzazione

L'elemento che emerge già in questa fase embrionale dell'analisi è la tensione di ogni ragionamento verso l'organizzazione. Del re-

sto è naturale, l'organizzazione rappresenta il primo momento, il punto di partenza di ogni azione, riecheggiando l'insegnamento di M.S. Giannini per cui in principio sono le funzioni. L'assetto delle fonti definito dal d.lgs. n. 165/2001 ricomprende nell'ambito della macro-organizzazione la definizione delle linee fondamentali di organizzazione degli uffici, l'individuazione degli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della loro titolarità e la determinazione delle dotazioni organiche. Tutti gli atti gestionali, di micro-organizzazione, di organizzazione del lavoro e di gestione del rapporto di lavoro sono assunti nel rispetto delle scelte macro-organizzative. Ed ancor prima nella programmazione di fabbisogno di personale l'amministrazione, nell'individuare il personale di cui necessita, opera una valutazione che parte dalle esigenze dell'organizzazione.

A seguire vi è il tema del reclutamento, assoggettato ai principi ed alle regole pubblicistiche, affiancato da spazi di regolamentazione contrattual-privatistica, quali l'inquadramento e la formazione. Tutto ciò in un contesto sinergico in cui i vari piani devono interagire nell'interesse delle persone e dell'organizzazione.

4. Fase genetica e fase funzionale del rapporto di lavoro: dall'accertamento delle conoscenze alla valutazione delle competenze

Se quello appena descritto è lo scenario di fondo, a livello di sistema c'è un profondo scollamento tra la fase genetica del rapporto (quella in cui si individua il soggetto da assumere) e la fase funzionale (quella dello svolgimento del rapporto di lavoro). Nella prima prevalgono, pur con alcune meritevoli eccezioni, modalità di reclutamento volte a far emergere le conoscenze e i titoli di servizio; nella seconda vi è un'attenzione alle competenze dimostrate, valutate secondo gli strumenti di misurazione e di valutazione delle prestazioni proprie di ogni ente.

Il tutto in un contesto, lo si è già evidenziato, ove diritto pubblico e diritto privato si intersecano; ed in cui occorre predeterminare quanto e quale personale è necessario e definire coerente-

mente le modalità di selezione unitamente all'individuazione di quelle idonee alla valorizzazione di chi è già dipendente.

5. La programmazione del fabbisogno di personale nei recenti interventi della Legge Madia del 2017 e del c.d. decreto concretezza del 2019

Sul piano della programmazione del fabbisogno di personale la Legge Madia del 2017 ha adottato un condivisibile intervento finalisticamente rivolto al superamento della dotazione organica a favore di un «mero» vincolo di spesa. E questo, ancorché sul piano normativo permangano alcune incoerenze, solo con forzature definibili meramente lessicali. L'art. 6 del decreto 165 detta le nuove regole per la programmazione del fabbisogno di personale; l'art. 2 dello stesso decreto mantiene il riferimento alle dotazioni organiche nella definizione degli atti di c.d. macro-organizzazione.

Sul versante degli attori il soggetto legittimato all'adozione del piano di programmazione, ovvero l'organo di vertice, deve necessariamente avvalersi della collaborazione dei vertici burocratici, chiamati a svolgere un'importante attività di proposta. Peraltro, nella definizione della programmazione occorre rispettare alcune indicazioni normative, formulate con il c.d. decreto concretezza del 2019, ove si è previsto che le amministrazioni «al fine di accrescere l'efficienza dell'organizzazione e dell'azione amministrativa» devono tener conto «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 in materia di digitalizzazione, di razionalizzazione e semplificazione dei processi e dei procedimenti amministrativi, di qualità dei servizi pubblici, di gestione dei fondi strutturali e della capacità di investimento, di contrattualistica pubblica, di controllo di gestione e attività ispettiva e di contabilità pubblica e gestione finanziaria».

Nondimeno il piano della programmazione di personale non può essere disgiunto dal contenuto di altri piani, quali quello della performance, della formazione e della informatizzazione.

6. Una prima necessaria distinzione nell'analisi: assunzione dall'esterno e progressione di carriera

Il tema del reclutamento, come anticipato, deve avere riguardo a due ambiti: l'assunzione dall'esterno e la progressione di carriera del personale interno. Vi sono poi i profili connessi, che saranno anch'essi ripresi, dello scorrimento delle graduatorie e dei concorsi semplificati, rispetto ai quali considerazioni di diritto positivo si intersecano con valutazioni di politica del diritto.

7. Assunzione dall'esterno e concorso unico nell'esperienza recente: luci ed ombre

L'assunzione dall'esterno, come noto, è assoggettata al vincolo del pubblico concorso ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 97 della Costituzione. Occorre partire da una descrizione dell'esistente.

Si è già sottolineato lo scollamento tra la prevalente valutazione delle conoscenze in sede concorsuale e delle competenze nella fase funzionale del rapporto di lavoro. A ciò si deve aggiungere la rilevante eterogeneità delle modalità concorsuali previste dalle singole amministrazioni.

Un tentativo di superare quest'ultima incoerenza si è avuto con la previsione del concorso unico per funzioni omogenee, rispetto al quale il giudizio è di luci ed ombre. Tra i profili positivi vi è la possibilità per i candidati di programmare la preparazione e la partecipazione alle prove, nonché per la finanza pubblica complessivamente intesa di realizzare una generale riduzione dei costi; tra i profili negativi vi è l'eventualità della presenza di un elevato numero di iscritti, con conseguente rischio di una loro valutazione sommaria, nonché il problema irrisolto di una selezione effettivamente in grado di rispondere ai bisogni delle amministrazioni.

Un altro problema emerso a livello generale è quello relativo alla tipologia di professionalità necessarie alle amministrazioni. Le assunzioni, quantomeno dell'ultimo decennio, hanno per lo più riguardato professionalità amministrative e non tecniche, con ri-

corso all'esterno per lo svolgimento di queste ultime funzioni. Se nonch , le professionalit  tecniche appaiono imprescindibili per un duplice ordine di ragioni: come baluardo verso possibili ingerenze della politica nella gestione concreta e come strumento per poter verificare effettivamente e congruamente dall'interno lo svolgimento delle attivit  tecniche appaltate o date in concessione all'esterno. Il decreto concretezza, come gi  posto in luce, evidenzia la necessit  di colmare alcune evidenti lacune indicando una serie di «profili» tecnici da inserire nella programmazione.

Vi   un altro aspetto da considerare. Per l'accesso alle qualifiche apicali e alla dirigenza sia il sistema normativo sia la prassi privilegiano l'essere gi  un dipendente pubblico, non necessariamente della amministrazione che bandisce il concorso. La definizione dei requisiti di accesso alla qualifica o al ruolo, nonch  la particolare valorizzazione dei titoli di servizio rispetto agli altri titoli, ne sono dimostrazione evidente.

Da ultimo merita un giudizio positivo la soluzione adottata in alcune esperienze, ma in progressiva estensione, dallo svolgimento di prove volte ad applicare le nozioni teoriche alla risoluzione di casi pratici. Del tutto carente, o molto marginale,   stata, invece, l'introduzione di prove psico-attitudinali dirette a valutare le capacit  relazioni del candidato.

8. *L'ipotesi di un regime speciale di reclutamento correlato all'urgenza*

Una volta tratteggiato l'esistente, occorre pensare sia alle possibili soluzioni sia a ci  che, invece, appare opportuno non perseguire.

Partendo da ci  che ritengo che non si debba fare, vi   l'introduzione di una differenziazione tra un reclutamento a regime ed un reclutamento correlato all'urgenza e, dunque, semplificato. L'urgenza potrebbe essere in astratto giustificata dall'esistenza di processi di innovazione e di modernizzazione, dalle necessit  del *turn-over*, dall'innesto di nuove competenze e di nuove professionalit  reso improcrastinabile dalla fase pandemica. Il giudizio ne-

gativo rispetto a procure d'urgenza deriva da due considerazioni. La prima, è che il transitorio rischia di diventare definitivo; è frase comune quella per cui non c'è niente di più definitivo del transitorio. Il che di per sé non può essere considerato un male assoluto; lo diventa nel momento in cui alla prova dei fatti dovessero emergere le carenze di un sistema e non si abbia più la forza di cambiare, di scardinare prassi che si sono ormai consolidate sull'onda dell'urgenza. La seconda, è che il reclutamento deve seguire le modifiche organizzative, deve essere preceduto dalla mappatura delle esigenze di personale. Si deve evitare anche solo il rischio del percorso inverso, ovvero che le assunzioni precedano l'individuazione delle effettive necessità.

9. L'esigenza di un ripensamento della disciplina ordinaria del concorso

Passando al che cosa occorre fare, la premessa, in sé scontata, è di ripensare il concorso. Il problema è come. L'art. 35 del decreto 165 si riferisce a procedure selettive volte all'accertamento della professionalità richiesta che garantiscono un adeguato accesso dall'esterno.

Sul piano semantico la procedura non è definita concorsuale; e, questo a differenza del d.P.R. n. 487/1994 e delle successive disposizioni che utilizzano il termine concorso.

Tali procedure devono fondarsi sul merito a garanzia dell'uguaglianza e della imparzialità; e, dunque, devono essere volte a evitare fenomeni di scarsa trasparenza, se non veri e propri fenomeni corruttivi. Ma ciò che più rileva è che il richiamo a detti principi conduce nella sostanza ad impedire comportamenti discriminatori ed arbitrari e non a garantire l'effettuazione di una valida selezione di merito. Si è così sottolineato da più parti, e si condivide la considerazione, come il legislatore, gli amministratori ed i giudici si sono concentrati su uno scopo senza dubbio importante, ma accessorio, cioè quello di evitare il malcostume e favoritismi, ma hanno in larga parte dimenticato lo scopo principale, quello di selezionare i migliori. Di qui l'introduzione, formale e di fatto, di regole molto dettagliate volte ad eliminare ogni forma di discrezionalità, intro-

ducendo il vincolo del precedente, con acrobazie per valutare titoli in gran parte irrilevanti, con una ossessione per l'anonimato delle prove scritte e per la trasparenza per quelle orali, con prove volte a privilegiare chi ha studiato di più, non chi è più bravo, con sedute interminabili di redazione dei verbali volte a prevenire i ricorsi.

Ne deriva il bisogno di procedere in tre direzioni: ripensare l'ambito delle prove; riconsiderare le tipologie dei concorsi; aggiornare i contenuti delle prove.

10. (Segue) L'ambito delle prove tra accentramento e specializzazione

Quanto all'ambito delle prove abbiamo a livello generale di sistema una dicotomia tra concorsi frammentati e l'esperienza del concorso unico per professionalità omogenee, di cui si è già in parte detto, ma su cui occorrerà ritornare.

L'esperienza denota l'esistenza di molti concorsi di modeste dimensioni, ma con molti idonei. Il che, a prescindere da possibili comportamenti illeciti di cui si è avuto anche di recente una vasta eco, presenta in sé un problema. La durata delle graduatorie è stata ridotta da tre anni a due anni e si è adottato un sistema volto ad una progressiva cessazione di efficacia di quelle anteriori, con un meccanismo meritoriamente opposto a quello delle proroghe delle graduatorie contenute in molteplici provvedimenti normativi degli anni passati (i c.d. milleproroghe). L'idoneo non ha senza dubbio un diritto ad essere assunto; ma nei fatti ha una aspettativa qualificata (il termine aspettativa è utilizzato in maniera descrittiva), con problemi di gestione, a livello individuale e sindacale, nel caso in cui non si aprano spazi per la sua assunzione. A ciò si aggiunge il possibile rilievo di un'acquisita idoneità nella determinazione del punteggio assegnabile in un'altra, diversa e successiva, procedura concorsuale.

Vi è, poi, l'esperienza del concorso unico per funzioni omogenee, ove l'ausilio di Ripam e Formez appare imprescindibile. Dal concorso unico si differenzia l'ipotesi di aggregazione di prove comuni tra distinte procedure concorsuali. Il richiamo alle funzioni omogenee evoca le professionalità omogenee, per cui vi è un le-

game con il sistema di classificazione del personale. Di per sé utile ed inevitabile, ma che induce una relazione di per sé non necessaria, soprattutto di fronte a nuove esigenze. Ma vi è anche un altro aspetto di rilievo. Poiché la funzione omogenea è ben tracciata sulla carta, ma meno tangibile nella realtà delle singole amministrazioni, il rischio è di prove in cui l'asticella penda vero il basso e non verso l'alto per rispondere a diversificate richieste.

Ne deriva una doppia esigenza, che sarà ripresa in sede di conclusioni: limitare il numero di possibili idonei e privilegiare la selettività verso l'alto, con funzioni omogenee intese in senso restrittivo e, dunque, con più concorsi unici «specializzati».

11. (Segue) Tipologie concorsuali e requisiti per l'accesso

Il tema delle tipologie concorsuali deve essere visto congiuntamente con quello dei requisiti per l'accesso. Tra le prime abbiamo il concorso pubblico per esami, per titoli, per titoli ed esami ed il corso-concorso, per funzionari ed in misura non superiore al 50% dei posti. Una propria specificità assume poi la disciplina dell'accesso alla dirigenza. Per quanto concerne i requisiti, si prevede la possibilità di richiedere per specifici profili o livelli di inquadramento il possesso del titolo di dottore di ricerca, che deve prioritariamente essere valutato, ove pertinente, tra i titoli rilevanti ai fini del concorso, nonché l'accertamento della conoscenza delle modalità di utilizzo delle apparecchiature informatiche e della lingua inglese, cui può aggiungersi una lingua ulteriore. Con tutta evidenza anche con riferimento alle prove e ai requisiti è lasciata ampia discrezionalità alle amministrazioni se non nell'*an* senza dubbio nel livello di capacità posseduta dal candidato, con il rischio di risolversi nella richiesta di conoscenze minime.

12. (Segue) I contenuti delle prove

La questione dei contenuti delle prove è già emersa più volte: basate sull'accertamento delle conoscenze, in alcuni casi con aper-

tura al *problem solving*, con una significativa assenza di test attitudinali, salve alcune limitate esperienze e con tutte le problematiche della possibilità di assegnare un punteggio a tali valutazioni. Sicché, si è perpetuato un sistema con prove scritte e orali, con la verifica di conoscenze teorico-nozionistiche e, in alcuni casi, con l'accertamento di competenze, tuttavia di ordine generalista e teorico, se anche di alto profilo, non legate a ruoli specifici.

Con il tema del contenuto delle prove si innesta quello della qualità dei componenti le commissioni di concorso. Affinché vi sia la selezione dei migliori, occorre che anche le commissioni siano formate dai migliori. Il che impone che anche i commissari di concorso siano scelti secondo indici di elevatissima professionalità, con un'adeguata formazione a svolgere tale compito, dato che una cosa è possedere conoscenze e competenze proprie, altra è accertarne la sussistenza in capo agli esaminandi. Con riguardo a questo specifico aspetto occorre intervenire. La disciplina vigente è tutta imperniata sulla questione delle incompatibilità a poter far parte delle commissioni che rappresenta un aspetto importante, ma solo il primo, in negativo, propedeutico a quella che deve essere la scelta in positivo di chi è effettivamente in grado di esercitare congruamente il compito.

13. Procedure concorsuali e promozione degli interni tra adeguato accesso dall'esterno e quota di riserva ai dipendenti

La procedura concorsuale, ogni procedura concorsuale, deve consentire l'adeguato accesso dall'esterno. Un aspetto che si lega alle problematiche accennate in apertura delle progressioni di carriera e che, segnatamente, si declina sul piano normativo in due direzioni: la quota di riserva che può essere garantita agli interni, in misura non superiore al 50% dei posti messi a concorso in ogni procedura concorsuale; la specialità di disciplina (di natura transitoria) volta a garantire in via riservata (e, dunque, esclusiva) agli interni il passaggio ad una categoria superiore.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte di

Cassazione è granitica nell'affermare che il passaggio ad una fascia funzionale superiore costituisca l'accesso ad un nuovo posto di lavoro. Il Giudice delle leggi ha, in particolare, più volte dichiarato a cavallo del millennio l'illegittimità costituzionale di alcune discipline sul reclutamento nella parte in cui prevedevano il passaggio a fasce funzionali superiori in deroga al principio del pubblico concorso o, comunque, senza prevedere specifici criteri direttivi. L'orientamento è stato recepito dalla Cassazione che a più riprese, a Sezioni Unite, ha ritenuto che nel lavoro pubblico contrattualizzato, per procedure contrattuali di assunzione ascritte all'attività autoritativa dell'amministrazione, si intendono non soltanto quelle preordinate alla costituzione *ex novo* dei rapporti di lavoro (essendo tali tutte le procedure aperte a candidati esterni, ancorché vi partecipino soggetti già dipendenti pubblici), ma anche i procedimenti concorsuali interni, destinati all'inquadramento di dipendenti in aree funzionali o categorie più elevate, profilandosi, in tal caso, una novazione oggettiva dei rapporti di lavoro. In tale logica, in ipotesi di controversie relative alla progressione di carriera di tipo concorsuale, ai fini del riparto di giurisdizione, la competenza non può che ricadere in capo al giudice ordinario.

14. La progressione di carriera tra esigenze dell'organizzazione e riconoscimento della professionalità dei dipendenti

La questione della progressione di carriera degli interni induce ad una doppia riflessione, frutto di una valutazione del contesto fattuale.

La prima, solo in apparenza scontata, è che la progressione degli interni risponda ad una reale esigenza organizzativa. Nel passato dette progressioni sono state indicate nella forma come «strumento» per valorizzare la professionalità acquisita; nella sostanza sono state gestite come «elemento» per garantire un incremento retributivo. Dal che derivano ancora una volta una serie di considerazioni tanto banali quanto reali, ma che richiedono non solo una presa d'atto, ma anche un'azione. Il sistema sopra delineato

crea un'inversione, una torsione: prima vi deve essere l'identificazione della necessità organizzativa e poi la procedura concorsuale, non il contrario. Se, infatti, si opera senza tale preventiva ricognizione vi è il rischio (ed il problema) del sovra-inquadramento, con personale che risulta promosso in una categoria superiore, ma che continua a svolgere i medesimi compiti. Il che, con tutta evidenza, sul piano normativo pone anche il problema del demansionamento. Altra questione (e opposta) è quella dell'accertato svolgimento da parte dei dipendenti di mansioni superiori per un rilevante periodo in ragione di effettive esigenze organizzative: qui bisognerebbe pensare e consolidare un sistema di avanzamento che deve essere, però, con tutta evidenza, diverso dalla mera presa d'atto di svolgimento di mansioni superiori. In connessione con quanto appena detto vi è l'esigenza di ripensare il sistema retributivo, per remunerare adeguatamente il personale, non necessariamente con sistemi di natura incentivante/valutativa, sì da evitare che il congruo riconoscimento economico si possa ottenere solo con una promozione ad una categoria superiore.

La seconda, non meno rilevante, attiene ad un limite della disciplina vigente nella parte in cui presuppone anche per gli interni che vogliano partecipare alla procedura concorsuale usufruendo della quota di riserva il possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno. L'introduzione della previsione ha avuto, senza dubbio, la finalità di superare ed eliminare alcune storture, ma si scontra con un dato fattuale, cioè che molti dipendenti non posseggono idoneo titolo di studio, pur avendo acquisito e dimostrato una professionalità che li renderebbe pronti a partecipare ad una procedura concorsuale per la promozione ad una categoria superiore. Si tratta di personale che, di fatto e di diritto, è escluso da un possibile avanzamento di carriera, con tutte le ricadute che ciò comporta sul piano gestionale e motivazionale. Una soluzione si potrebbe rinvenire, quale compromesso tra il rigoroso nuovo che impone il titolo di studio ed il permissivo vecchio che richiedeva nella sostanza solo una certa anzianità di servizio, nel legame con gli strumenti premiali, segnatamente con la previsione di percorsi di formazione volti a far acquisire un titolo idoneo a parteci-

pare alla procedura; ad esempio prevedendo l'acquisizione di un certo numero di crediti formativi in attività di istruzione/formazione.

15. Le tipologie contrattuali: in particolare l'assenza del contratto di apprendistato

Una riflessione autonoma deve essere svolta con riguardo alle tipologie contrattuali.

La prospettiva deve prendere in esame i contratti formativi, avendo riguardo a quello che c'è ed a quello che ci potrebbe essere. Sul che cosa c'è, il riferimento è al contratto di formazione e lavoro, oggetto di resistenze, non del tutto comprese da chi scrive. Sul piano tecnico vi è senza dubbio la difficoltà di coniugare un contratto con la finalità del definitivo inserimento del giovane nell'amministrazione con la regola dell'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 secondo cui l'assunzione deve essere dettata da ragioni temporanee o eccezionali. La prospettiva della definitiva inclusione presuppone la permanenza della necessità, risultando il contratto sottoscritto in quella prospettiva. Sul piano dell'attuazione pratica mi pare poi che una diversa valutazione debba essere riservata al contratto di formazione per professionalità elevate od intermedie (di durata massima pari a 24 mesi) e al contratto di formazione per l'adeguamento delle capacità (di durata massima di 12 mesi), senza dubbio positiva per la prima tipologia, necessariamente più cauta per la seconda.

Sul che cosa ci potrebbe essere, l'attenzione va rivolta al contratto di apprendistato, nella duplice tipologia applicabile al settore pubblico dell'apprendistato professionalizzante e dell'apprendistato di alta formazione e ricerca, volti rispettivamente al conseguimento di una qualifica professionale e allo svolgimento di un'attività di ricerca o all'acquisizione di un titolo di studio. Ad oggi manca ancora il d.p.c.m. volto a definire la disciplina del reclutamento e dell'accesso con tale tipologia contrattuale.

16. Considerazioni conclusive. Quattro spunti di riflessione

Giunti a questo punto si devono trarre le conclusioni sulla scorta di quanto fin qui posto in luce.

La prima necessità è di coniugare due aspetti: la pianificazione delle esigenze con il fattore tempo, nell'interesse dell'organizzazione e delle persone, di coloro che sono già dipendenti e di coloro che aspirano ad esserlo. La programmazione consente all'amministrazione di comprendere ed esplicitare le esigenze organizzative e alle persone di programmare la partecipazione alle prove. L'individuazione delle esigenze richiede tempo, anche in questa fase pandemica; e tempo è richiesto per razionalizzare. Non credo sia necessario di ricorrere a procedure d'urgenza, tanto più semplificate, in una logica che potremmo definire di fuga dal concorso. Ritengo tuttavia necessaria una congrua programmazione temporale delle procedure concorsuali.

Di qui la seconda necessità, di mantenere la programmazione annuale del personale che dovrà essere assunto con pubblici concorsi, connotati, però, per diverse modalità di svolgimento che tengano anche conto delle differenze intercorrenti tra amministrazioni centrali ed altre amministrazioni.

E con riguardo al «come fare i concorsi» mi pare che si possa partire dall'esperienza del concorso unico, dall'esperienza attuale, ma con alcuni correttivi, al fine di creare un bacino dal quale le singole amministrazioni possano attingere. Un concorso unico che mi sentirei di proporre non per funzioni omogenee, ma per aree professionali, per rispondere all'evidenziata esigenza della carenza di corpi tecnici. L'idea della creazione di un bacino si lega al problema attuale della rigidità delle graduatorie. Già oggi si può attingere dalla graduatoria di un concorso unico, ma si deve necessariamente assumere il primo idoneo in graduatoria, senza alcuna ulteriore valutazione, ancorché l'esigenza della singola amministrazione presenti una propria specificità. Di qui l'idea di creare un albo di idonei che possono partecipare ad una successiva selezione a livello di singolo ente, con una selezione a monte effettuata da un soggetto terzo, un'Agenzia all'uopo costituita (non apparendo

questione dirimente la sua qualificazione giuridica), cui segue una seconda valutazione a livello di ente. Mi pare che il numero di idonei possa essere calmierato prevedendone una percentuale massima rispetto al numero di posti banditi i quali a loro volta lo dovrebbero essere in ragione delle esigenze espresse dalle amministrazioni.

Se quanto proposto riesce a coniugare vari piani nell'ambito di una tempistica predeterminata ha, però, un limite, più in fatto che non in diritto, ma con cui occorre confrontarsi. Colui che raggiunge la posizione di idoneo in concreto si aspetterà di vincere in tempi brevi una procedura concorsuale locale, con tutte le possibili tensioni, a livello individuale e collettivo, che questo può creare.

C'è, però, anche un indubbio aspetto positivo, oltre a quelli già indicati, di consentire la realizzazione di un reale cambiamento di prospettiva, con uno spostamento della valutazione dei candidati dall'ambito delle conoscenze a quello delle competenze, anche in ragione della doppia prova selettiva, a livello unico e di singolo ente. Con tutta evidenza la prospettiva tracciata impone una rivisitazione di tutti gli attuali regolamenti sui concorsi, compresi quelli in materia di rilevanza dei titoli.

La terza necessità è di valorizzare professionalmente ed economicamente gli interni. Il tema della formazione è centrale; una formazione che deve essere continua e non limitata alla prima fase di istaurazione del rapporto. Una formazione che si deve unire anche ad un adeguato riconoscimento retributivo al fine di evitare che ad un'alta professionalità sia corrisposta una limitata retribuzione, con l'effetto che della professionalità ottenuta con costi a carico dell'amministrazione ne possa usufruire il privato che acquisisca la prestazione dell'ex dipendente pubblico. Anche perché nel settore pubblico la sottoscrizione di clausole come quella di durata minima garantita non sono ipotizzabili. L'altra questione, ma già si è detto, è di perfezionare percorsi che consentano al dipendente che non possiede un idoneo titolo di studio per l'accesso dall'esterno di avere, comunque, un titolo idoneo per partecipare alla progressione.

La quarta necessità è di rendere effettiva la possibile sottoscrizione di contratti di apprendistato anche nel settore pubblico. In

merito è bene ricordare come il contratto di apprendistato sia qualificato dal legislatore come un contratto a tempo indeterminato che prevede un periodo di formazione a termine. Dunque, sul piano formale vi è anche il viatico per sottrarlo all'applicazione dell'art. 36 del decreto 165/2001 ed alle esigenze eccezionali o temporanee ivi richieste per l'utilizzazione di contratti flessibili. Ma soprattutto sul piano funzionale ritengo costituisca la tipologia più congrua per immettere nella pubblica amministrazione giovani, con la possibilità di testare le loro motivazioni e le loro capacità in un lasso temporale ampio, consentendo anche ai colleghi di poterne apprezzare capacità e meriti, sì da superare quello scontro generazionale che si concretizza di fatto nelle pubbliche amministrazioni tra coloro che sono dipendenti ed i nuovi assunti, vieppiù evidente quando il neo-assunto anagraficamente più giovane assume una posizione di responsabilità e di direzione di chi da molti anni opera per l'amministrazione.

Di converso non mi convince l'idea di contratti a termine acausali di lunga durata, volti a fungere da prova lunga. Tale soluzione non farebbe altro che acuire problematiche già conosciute e che hanno indotto ad intraprendere procedure di stabilizzazione, in molti casi non adeguatamente selettive, con il beneficio esteso anche a chi non aveva dimostrato particolari capacità ed affezione all'amministrazione. Per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è prevista l'assunzione con contratti a termine, ma si tratta di una evenienza che presenta proprie specificità. Si tratta, infatti, di dar corso a progetti altamente qualificati, con l'effetto anche di una remunerazione a tal fine adeguata, più alta di quella ordinaria riconosciuta nel lavoro pubblico. Di qui la difficile prospettiva in futuro di una possibile stabilizzazione di tale professionalità, con il rischio di uno scarso interesse anche in questa fase da parte di persone che devono essere particolarmente qualificate. Certo è che tali contratti non possono rappresentare la via per un'apertura indiscriminata di assunzioni a termine.

Il quadro che ne deriva è senza dubbio complesso ed articolato, ma tra le opportunità che l'odierna situazione presenta vi è anche quella di sciogliere alcuni vincoli e di ripensare alcuni modelli di

reclutamento in una prospettiva sinergica in cui la persona selezionata per le proprie conoscenze, per il proprio saper fare, per il proprio saper essere e per il proprio sapere come far fare, posta al centro dell'organizzazione, possa acquisire ed esprimere l'identità del proprio ruolo con beneficio proprio e per l'azione della pubblica amministrazione e, conseguentemente, per tutta la collettività.