

Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica

Audizione sulla conversione in legge del decreto-legge 1 aprile 2021, n. 44 recante
*Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di
vacconazione anti Sars-Cov-2, di giustizia e di concorsi (AS 2167)*

15 aprile 2021

di Daniela Bolognino

SOMMARIO: 1. Introduzione; 2. L'art. 10, decreto-legge n. 44 del 2021: i commi con "disciplina a regime"; 3. I commi dedicati alla fase emergenziale a vigenza temporanea; 4. Le disposizioni su specifiche procedure di reclutamento (*focus* sulle assunzioni sul PON Governance - politiche di coesione UE).

1. Introduzione.

L'articolo 10, del decreto-legge n. 44 del 2021 è dedicato alle *Misure per lo svolgimento delle procedure per i concorsi pubblici*.

Il tema dei concorsi pubblici è di primaria importanza per il rilancio della Pubblica amministrazione con al centro la "qualità", come metodo per selezionare e attrarre i migliori, così da garantire, anche attraverso le giuste risorse umane, che l'amministrazione operi in maniera efficiente, efficace e per la soddisfazione dell'interesse pubblico e dei cittadini.

In questo momento storico concorrono due esigenze rispetto allo svolgimento dei concorsi pubblici:

i) una temporanea, ossia far svolgere i concorsi pubblici anche in fase emergenziale, in piena sicurezza, superando la sospensione e/o la limitazione dello svolgimento delle prove concorsuali prevista nei vari provvedimenti emergenziali;

ii) una di sistema, ossia cambiare le modalità di svolgimento dei concorsi pubblici, per renderle funzionali alla selezione di soggetti che lavorino nella P.A., non solo di oggi, ma del futuro.

Questo decreto-legge sembra voler dare risposta sia all'esigenza "temporanea" di svolgimento dei concorsi pubblici, in modo rapido e sicuro, in un momento in cui la

pandemia è ancora in corso; sia avviare a regime la modernizzazione del sistema di reclutamento. È dunque fondamentale analizzarne i contenuti con attenzione.

L'articolo art. 10, decreto-legge n. 44 del 2021 sembra articolarsi in:

- i) **una parte a regime (commi 1, 2, 6, 7, 8 e 9)**, non sono infatti presenti limiti di tempo, né ancoraggi alla permanenza dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei Ministri il 31.01.2020;
- ii) **una parte "a vigenza temporanea" legata allo stato emergenziale (commi 3 e 5)**, dove espressamente vi è l'indicazione di vigenza delle disposizioni sino al permanere dello Stato di emergenza;
- iii) **una parte dedicata a specifiche procedure di reclutamento (commi 4, 10) e di proroga di specifica graduatoria (comma 11).**

Di seguito verranno analizzati i contenuti dell'articolo in questione, nel rispetto della suddivisione appena indicata, concentrando l'attenzione – in considerazione dei tempi assegnati a questo intervento - solo su specifiche questioni.

2. L'art. 10, decreto-legge n. 44 del 2021: parte a regime.

I commi 1 e 2¹ dell'articolo 10, decreto-legge n. 44 del 2021, sembrano delineare **misure semplificate a regime** (non è presente infatti alcun riferimento a limiti temporali di vigenza di tali regole) di svolgimento dei concorsi pubblici per il reclutamento di **personale non dirigenziale** (comma 1, lett. a), **e diverso da quello di cui all'art. 3, d.lgs. n. 165 del 2001** (comma 8).

¹ L'art. 10, comma 2 è dedicato al **decentramento delle sedi di svolgimento del concorso**. È possibilità garantita alle amministrazioni "*in ragione del numero di partecipanti*". **Lo strumento è quello previsto dall'articolo 247, comma 2, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34**, ossia l'individuazione da parte del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri delle sedi decentrate tenendo in considerazione: *i)* la provenienza geografica dei candidati; *ii)* la disponibilità delle risorse delle amministrazioni destinatarie. Individua alcune tipologie di sedi e ovviamente il rispetto del principio di economicità nello svolgimento delle procedure concorsuali. Si prevede inoltre la possibilità di "**non contestualità**" delle prove, comunque "*assicurando comunque la trasparenza e l'omogeneità delle prove somministrate in modo da garantire il medesimo grado di selettività tra tutti i partecipanti*".

La disposizione **opera in deroga**:

- i. al **D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487** - *Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi*
- ii. alla **legge 19 giugno 2019, n. 56**, Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo (dove si ricorderà, è presente l'art. 3, recante *Misure per accelerare le assunzioni mirate e il ricambio generazionale nella pubblica amministrazione*).

L'obiettivo dichiarato è quello di ridurre i tempi di reclutamento del personale (per le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001). **Dunque la ratio di fondo del provvedimento è una spinta all'accelerazione.**

Il metodo "dichiarato" utilizzato è quello di individuare modalità semplificate di svolgimento delle prove, assicurandone comunque il profilo comparativo.

Tale semplificazione opera attraverso:

- A. la riduzione del numero delle prove;
- B. l'ulteriore spinta all'innovazione con la digitalizzazione;
- C. l'utilizzo dei titoli, sia titoli legalmente riconosciuti, sia altri titoli, tra cui l'esperienza professionale.

A – Quanto alla **riduzione del numero delle prove** per i concorsi per il personale non dirigenziale, la lett. a), art. 10, comma 1, d.l. n. 44 del 2021 prevede "*nei concorsi per il reclutamento di personale non dirigenziale, l'espletamento di **una sola prova scritta e di una prova orale***".

Non cambia dunque la "qualità" e la "tipologia" delle prove concorsuali.

Si parla da tempo di migliorare la capacità di reclutamento del settore pubblico e assumere personale con competenze professionali adeguate (per altro è una misura connessa e funzionale anche alla realizzazione dei progetti del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), compresa la digitalizzazione della PA). In questo contesto l'ammodernamento delle procedure di reclutamento per valutare competenze tecniche, capacità relazionali, motivazionali, attitudinali e di *problem solving* (c.d. *soft skills*) dei candidati è fondamentale.

Occorrerebbe - già nella parte "a regime" di questo decreto-legge - provare a delineare le **nuove prove concorsuali** che siano volte a valorizzare e verificare anche il possesso dei suddetti requisiti specifici e delle competenze trasversali e attitudinali, coerenti con il profilo professionale da reclutare.

Sono utilmente consultabili le, sia pur rimaste inattuato, *Linee guida sulle procedure concorsuali* di cui alla **direttiva n. 3 del 24 aprile 2018 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione**.

Il cambiamento "qualitativo" delle prove concorsuali potrebbe dunque passare per: prove scritte semplificate, prova pratica-situazionale selettiva e colloquio tecnico.

- i. **prove scritte semplificate** (ad es.: individuazione di soluzione sintetica di problematiche professionali, con la predisposizione di una nota o un parere; o anche la predisposizione della sintesi di documenti forniti al candidato nelle materie professionali previste dal bando concorso), che servono per accertare il possesso del grado di professionalità richiesto per i posti messi a concorso;
- ii. **prova pratica-situazionale**, per valutare l'attitudine al lavoro, la capacità organizzativa e l'attitudine alla collaborazione;
- iii. **colloquio tecnico** come prova orale.

Si può valutare in sede di conversione di iniziare a dar forma alle nuove prove concorsuali, con un approccio di "qualità" nella selezione mirata al profilo professionale dei posti messi a concorso. Senza affidare la semplificazione alla sola operazione "per sottrazione".

B – Quanto alla **digitalizzazione per lo svolgimento delle prove concorsuali**, vi è la specifica indicazione alla lett. b), art. 10, comma 1, d.l. n. 44 del 2021 di "utilizzo di strumenti informatici e digitali" e facoltativamente per la prova orale "lo svolgimento in videoconferenza, garantendo comunque l'adozione di soluzioni tecniche che ne assicurino la pubblicità, l'identificazione dei partecipanti, la sicurezza delle comunicazioni e la loro tracciabilità, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali e nel limite delle pertinenti risorse disponibili a legislazione vigente".

La spinta alla digitalizzazione è oggi più che mai fondamentale, anche alla luce delle sfide europee che abbiamo davanti, sicché si potrebbe valutare in sede di conversione di rafforzare il modello proposto, proprio con una forte attenzione alla accelerazione, attraverso l'utilizzo in via generale di alcune previsioni dell'articolo 247, D.L. 19 maggio 2020, n. 34, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 17 luglio 2020, n. 77, dedicato alla specifica semplificazione e svolgimento in modalità decentrata e telematica delle procedure concorsuali della Commissione RIPAM.

Si vedano (oltre alla previsione del decentramento delle sedi concorsuali già richiamata al comma 2, dell'articolo 10, d.l. n. 44 del 2021):

- **all'art. 247, comma 4:** *i) la riduzione dei termini di presentazione delle domande* (15 giorni dalla pubblicazione del bando in Gazzetta Ufficiale); *ii) presentazione della domanda solo in via telematica;*
- **all'art. 247, comma 5:** in coerenza con la digitalizzazione, l'identificazione per la partecipazione del candidato solo tramite PEC e SPID. Si velocizzano le comunicazioni ai candidati attraverso l'utilizzo della Piattaforma digitale;
- **all'art. 247, comma 7:** deroghe sullo svolgimento dei lavori delle Commissioni, con esplicita possibilità di svolgere i lavori della Commissione in modalità telematica.

C- Si prevede l' **attribuzione di "valore" ai titoli** (si veda la lett. c) art. 10, comma 1, d.l. n. 44 del 2021 che prevede *"una fase di valutazione dei titoli legalmente riconosciuti ai fini dell'ammissione alle successive fasi concorsuali. I titoli e l'eventuale esperienza professionale, inclusi i titoli di servizio, possono concorrere alla formazione del punteggio finale"*).

Su questa previsione si gioca la tensione tra neolaureati e soggetti già con (spesso ampio) bagaglio professionale e culturale.

La norma assegna ai titoli un doppio ruolo:

- di "scrematura dei candidati", dunque in sostituzione di altre prove preselettive, laddove si prevede che *"in fase preselettiva viene affidata alla valutazione dei titoli legalmente riconosciuti l'ammissione alle fasi successive concorsuali"*;
- di possibilità di concorrere alla formazione del punteggio finale, per una pluralità di titoli (non solo quelli legalmente riconosciuti) e della esperienza professionale.

Fondamentale sarà per le amministrazioni applicare il principio di proporzionalità, che varrebbe la pena anche di richiamare espressamente nella norma in sede di conversione (anche per garantire che non ci siano soglie di sbarramento che penalizzino i neolaureati per l'accesso a posizioni di funzionario, o che comunque restringano in modo eccessivo e sproporzionato la platea dei concorrenti).

Quanto alla possibilità per le amministrazioni di inserire i titoli (altri) per concorrere alla formazione del punteggio finale, si ritiene che questa operazione di valorizzazione dei titoli sia molto importante.

Occorre ricordarsi che esiste un precariato storico, causato da oltre vent'anni di blocco delle assunzioni e del *turnover*, di cui ne hanno fatto le spese almeno tre generazioni di giovani, oggi non più tali.

Le storiche sacche di precariato hanno portato avanti le attività ordinarie delle amministrazioni pubbliche e solo saltuariamente il legislatore ha dato risposte con poche mirate stabilizzazioni. Questo capitale umano è una risorsa a cui occorre guardare con politiche mirate nella logica della valorizzazione della dimostrazione dell'esperienza professionale acquisita al servizio della comunità e del Paese.

Ciò cammina di pari passo con la nuova logica di ammodernamento delle prove selettive suesposta.

La valutazione dei titoli è pienamente meritocratica, perché ai titoli si attribuiscono punteggi predeterminati e si può, in trasparenza, ricostruire l'*iter* logico seguito dalle Commissioni di concorso.

La valorizzazione dei titoli, culturali e professionali, è una prima importante risposta per intervenire, con scelte mirate ed equilibrate (sempre a patto che ci sia il rispetto del principio di proporzionalità).

Gli eventuali interventi su questo comma 1 dell'articolo 10, d.l. n. 44 del 2021 che si vorranno apportare in sede di conversione possono essere un **banco di prova per testare il cambiamento del sistema di reclutamento e successivamente, con consapevolezza, si potrà intervenire a regime modificando il D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 - Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi.**

3. I commi dedicati alla fase emergenziale a vigenza temporanea.

L'art. 10, ai commi 3 e 5, d.l. n. 44 del 2021, prevede misure emergenziali e temporanee, per la ripresa dello svolgimento dei concorsi, e che incidono sui bandi già pubblicati o da pubblicare.

In particolare, l'art. 10, comma 3, d.l. n. 44 del 2021 disciplina due tipologie di casi:

- i) quello delle procedure concorsuali i cui bandi sono già stati pubblicati, ma per le quali non sia stata svolta alcuna attività;
- ii) quello in cui i bandi non sono ancora stati pubblicati.

Con riferimento al caso delle procedure concorsuali i cui bandi sono già stati pubblicati, ma per le quali non sia stata svolta alcuna attività, si prevede:

- l'obbligo di utilizzo degli strumenti informatici e digitali di cui al comma 1, lettera b);
- l'applicazione di misure di decentramento di cui al comma 2, nel limite delle pertinenti risorse disponibili a legislazione vigente;
- la possibilità per le amministrazioni di prevedere l'inserimento della fase di valutazione dei titoli, come da art. 1, lett. c) attraverso la riapertura dei termini di partecipazione;

- **la possibilità di prevedere** per le procedure relative al reclutamento di personale non dirigenziale, **l'espletamento di una sola prova scritta e di una eventuale prova orale.**

Con riferimento al caso in cui i bandi sono ancora da pubblicare (alla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al permanere dello stato di emergenza), si stabilisce la possibilità per le amministrazioni di cui al comma 1, di prevedere una sola prova scritta e una eventuale prova orale, **in deroga a quanto previsto dal comma 1, lettera a).**

Questo periodo del comma 3 pone degli interrogativi.

Se il bando è ancora da pubblicare avrebbe già in via diretta seguito quanto previsto dal comma 1. Posto che già al comma 1 si prevede che ci sia *“una sola prova scritta e di una prova orale”*, la deroga che il periodo propone, è sulla prova orale indicata come *“eventuale”*, o sulla tipologia di soggetti da reclutare? (personale dirigenziale e non dirigenziale)?. È il caso di precisare il personale cui si fa riferimento, per evitare che il concorso per dirigenti possa avere prove inadeguate.

Ulteriore comma dedicato alla ripresa dei concorsi in fase emergenziale è il comma 5, dell'art. 10, d.l. n. 44 del 2021, dedicato alle procedure concorsuali già in corso di svolgimento o con bandi già pubblicati alla data di entrata in vigore del decreto-legge, che prevedono un corso di formazione tra le fasi selettive.

In questo caso il legislatore autorizza l'amministrazione a derogare il bando (senza pubblicarlo nuovamente) dandone *“tempestiva comunicazione ai partecipanti nelle medesime forme di pubblicità adottate per il bando stesso, senza necessità di riaprire i termini di partecipazione e garantendo comunque il profilo comparativo e la parità tra i partecipanti”*.

La deroga deve comunque garantire la parità di trattamento tra i partecipanti e questo soprattutto con riferimento al richiamo dell'applicazione del comma 3 (es.: se l'amministrazione decide di valutare dei titoli, tutti i candidati devono già aver potuto presentare a suo tempo tali titoli; se erano presenti più prove tali da consentire il

recupero di punteggio e collocarsi utilmente in graduatoria, eliminarne una in corsa può alterare la teorica parità di trattamento tra i candidati).

Sicché va prestata la massima attenzione a semplificare in corsa, per non rischiare che la spinta sull'accelerazione destabilizzi il parametro di qualità.

4. Le disposizioni su specifiche procedure di reclutamento (*focus sulle assunzioni sul PON Governance - politiche di coesione UE*).

L'art. 10, comma 4, del decreto-legge n. 44 del 2021 è dedicato alle procedure semplificate per l'assunzione del personale con contratto a tempo determinato per l'attuazione degli interventi previsti dalla politica di coesione dell'Unione europea e nazionale per i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027 (Programma operativo complementare al Programma operativo nazionale Governance e capacità istituzionale 2014-2020) per le amministrazioni che hanno 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 (art. 1, comma 179, l. 30 dicembre 2020, n. 178).

Il reclutamento è effettuato con **concorso pubblico unico** organizzato dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche avvalendosi della Commissione per l'attuazione del progetto di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni (RIPAM)².

Si deroga agli articoli 34, comma 6, e 34-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Si prevede anche qui una **procedura concorsuale semplificata (molto semplificata)** anche in deroga alla disciplina del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, e della legge 19 giugno 2019, n. 56, assicurando comunque il profilo comparativo.

² Coerentemente si abroga l'articolo 1, comma 181, della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

La procedura prevede:

- **una fase di valutazione dei titoli e dell'esperienza professionale** anche ai fini dell'ammissione alle successive fasi, e i titoli concorrono alla formazione del punteggio finale;
- **una sola prova scritta mediante quesiti a risposta multipla;**
- **esclusione della prova orale.**

Bisogna fare attenzione, si comprende l'esigenza di celerità, ma questa procedura è eccessivamente semplificata e rischia di non centrare l'obiettivo della qualità dei vincitori.

Quanto ai titoli, non si fa alcun cenno a quelli legalmente riconosciuti, dunque tutti i titoli, che possono sia fungere da sbarramento all'accesso concorsuale, sia concorrere al punteggio finale.

La prova orale è esclusa e la sola prova del concorso è un "quiz a risposta multipla".

Questi ultimi (quiz a risposta multipla) possono essere un metodo per scremare un numero di candidati enorme, ma non può essere considerato una prova idonea a selezionare dei candidati. Per altro essendo l'unica prova, visto che non si prevede la prova orale.

Si sta selezionando, per dare una idea, il personale reclutato con il bando del 6 aprile 2021 (Area III, posizione economica F 1). Dunque reclutamento dei funzionari nell'Area più alta del comparto, che a livello non dirigenziale svolgono funzioni di direzione, coordinamento, controllo di attività di importanza rilevante o con funzioni che si caratterizzano per il loro elevato contenuto specialistico.

Questo personale tecnico opererà un importante traghetto verso il cambiamento delle nostre amministrazioni.

Ci sono esigenze di celerità, comprensibili, però **sarebbe meglio prevedere una prova concorsuale che faccia emergere la "qualità" dei candidati piuttosto che le doti di memoria.**