

**Comitato  
No Riforma  
Concorsi PA**  
#UGUALIALLAPARTENZA

**CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO LEGGE  
30 APRILE 2022, N. 36, RECANTE ULTERIORI  
MISURE URGENTI PER L'ATTUAZIONE DEL  
PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA  
(PNRR)**

**AUDIZIONE COMITATO NO RIFORMA  
CONCORSI PA D.D.L. S. 2598**

**Uffici di Presidenza riuniti delle Commissioni 1° e 7°  
Senato della Repubblica**

Roma, 20 maggio 2022

## COMITATO NO RIFORMA CONCORSI PA

Dott. Riccardo Desantis

Dott.ssa Elisa Sbarbati

### **Alcuni dubbi e perplessità rispetto al decreto legge 30 aprile 2022, N. 36, recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)**

#### *Premessa*

Siamo giunti a un anno di distanza dalla conversione in legge del decreto 1° aprile 2021, n. 44, il quale, nell'intento di semplificare le procedure concorsuali applicabili all'impiego pubblico contrattualizzato, introduceva diverse deroghe alla procedura ordinaria di reclutamento, in particolare all'art. 10 comma 1, *lett. c*), con la previsione di una *fase di preselezione per titoli ai fini dell'ammissione alle successive prove concorsuali*, sostitutiva della preselezione scritta e che, in seguito all'accoglimento delle istanze sollevate da questo e altri movimenti spontanei di protesta, vedeva presso la Commissione Affari Costituzionali in sede referente la proposizione dell'emendamento a cura del relatore On. Sen. Gianclaudio Bressa, che limitava la fase di preselezione per titoli *ai soli profili ad alta specializzazione tecnica*, con successiva approvazione da parte di questo ramo del Parlamento e modifica del testo finale della legge di conversione.

Le criticità della norma in questione erano ascrivibili all'effetto di produrre l'ingiusta esclusione di migliaia di candidati, a partire da quelli più giovani, ma anche quelli economicamente più svantaggiati e impossibilitati a seguire costosi corsi *post laurea/diploma*, dalla possibilità di partecipare alle prove delle procedure pubbliche di reclutamento, con una possibile violazione del principio di accesso agli Uffici pubblici in condizione di uguaglianza (art. 51 Cost.) e tramite concorso pubblico (art. 97 Cost.) e dei principi di tutela dell'affidamento e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Tutto questo con l'ulteriore effetto di rendere i requisiti accesso ad un concorso per categoria C o D eccessivamente gravosi, contravvenendo anche alla giurisprudenza del Consiglio di Stato in materia (v. *ex multis* la sent. n. 676/2021).

Nonostante ciò, per gran parte delle procedure concorsuali collegate al PNRR, si è scelto di applicare comunque questa prima scrematura fondata sui titoli, la quale si è tuttavia dimostrata fallimentare nella prassi in quanto ha allungato le tempistiche concorsuali e prodotto graduatorie corte.

L'esempio lampante è stato il flop del **Concorso Sud Coesione** dello scorso giugno, che doveva essere il concorso pilota del metodo *fast track* e doveva assicurare il reclutamento di 2800 professionisti *high skills*. In quel caso, la soglia di sbarramento della preselezione per titoli aveva prodotto una partecipazione insufficiente alla prova scritta, tanto da costringere il Dipartimento della Funzione Pubblica a riammettere all'ultimo i 70 mila candidati inizialmente esclusi, i quali tuttavia non avevano avuto nel frattempo possibilità di prepararsi. Alla fine i posti non si sono coperti comunque e il concorso si è dovuto rifare. Doppio insuccesso e spreco di risorse pubbliche.

Nonostante questo, la successiva riforma contenuta nel **D.L. n. 80/2021 (c.d. D.L. RECLUTAMENTO)** e riferita al reclutamento collegato al PNRR, continuava a prevedere questo meccanismo di selezione, sia per tutti i contratti a termine PNRR, ma anche per le future assunzioni a tempo determinato **NON COLLEGATE ALL'ATTUAZIONE DEL PNRR** (art. 1, comma 4-*bis*).

Nel caso poi del concorso per le prime **8171 unità a tempo determinato di addetti all'Ufficio del processo**, la previsione di questa fase iniziale si è addirittura rivelata *inutile*, posto che il numero delle domande di partecipazione è stato inferiore alla soglia di sbarramento prevista nel bando, volutamente alta, probabilmente per evitare l'infausto esito del concorso Sud, con la buona notizia che tutti i candidati hanno potuto sostenere la prova scritta, senza inique ed aprioristiche esclusioni e in ossequio ai principi costituzionali dell'accesso alle funzioni pubbliche in condizioni di uguaglianza.

Sul discorso poi dell'allungamento delle tempistiche, si sono riscontrate problematiche anche nel caso delle procedure ordinarie di reclutamento non collegate al PNRR, in riferimento alla fase di valutazione dei titoli effettuata dopo la prova ai soli fini del punteggio finale, si veda l'esempio del **Concorso unico Ripam Lavoro 2019**, le cui prove si sono celebrate tra ottobre e novembre 2021 e rispetto al quale la valutazione e il controllo di tanti titoli, ha allungato irragionevolmente i tempi di uscita delle graduatorie finali, a dimostrazione del fatto che valutare i titoli nel settore pubblico sia cosa ben diversa dal farlo nel settore privato, dove non esistono obblighi di trasparenza e imparzialità.

In conclusione, già da questi pochi ma significativi elementi possiamo ragionevolmente dedurre che la valutazione di tanti titoli possa essere considerata un elemento di *aggravamento* del procedimento, che si pone in antitesi con la finalità dichiarata di velocizzazione dei concorsi pubblici.

Sempre con riguardo poi alle procedure ordinarie di reclutamento, duole far presente che alcune Amministrazioni, in specie quelle territoriali, hanno proceduto al reclutamento di nuovo personale in violazione o forse in base ad una interpretazione elastica della legge di conversione del D.L. n. 44/2021, e cioè ricorrendo alla fase iniziale di preselezione per titoli per profili di categoria D (funzionario) e in alcuni casi addirittura per la categoria C (assistente/istruttore), laddove l'emendamento passato in sede di conversione parlava di *profili ad alta specializzazione tecnica*.

Citiamo a titolo di esempio il bando di *Concorso pubblico, per titoli ed esami, per l'assunzione di 537 unità di personale a tempo pieno e indeterminato (categoria D), per il potenziamento dei Centri per l'Impiego della Sicilia* e il bando di *Concorso pubblico, per titoli ed esami, per la copertura, a tempo indeterminato e pieno, di n. 279 posti di categoria D, profilo professionale "Istruttore Direttivo Amministrativo – Finanziario" per il potenziamento dei Centri per l'Impiego della Regione Calabria*.

Considerato dunque il quadro di incertezza generale, sarebbe opportuno sfruttare dell'occasione apprestata dal D.D.L. S. 2598 in discussione, per dare un chiarimento definitivo generale sulla materia, oltre che per correggere alcuni punti del D.L. n. 36/2022 che destano perplessità e preoccupazione, nei riguardi sia dei partecipanti ai concorsi pubblici, ma anche più in generale dei dipendenti pubblici.

### ***In relazione all'art. 3, D.L. n. 36/2022 – Riforma delle procedure di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni***

L'art. 3 del decreto in esame al comma 1 introduce un nuovo art. 35-*quater* all'interno del D.Lgs. n. 165/2001, rubricato *Procedimento per l'assunzione del personale non dirigenziale*.

I dubbi che ci sovengono riguardano innanzitutto la *lettera a)*, che, se da un lato prevede un ritorno all'impianto concorsuale già previsto dalla legge n. 56/2019 basato su almeno una prova scritta e un orale, dall'altro introduce elementi di novità quali la previsione dall'obbligo di procedere all'accertamento di *almeno una lingua straniera in sede di orale*, nonché l'accertamento delle c.d. *capacità manageriali*.

In riferimento al primo elemento, va evidenziato come l'accertamento linguistico tuttora previsto dall'art. 37 del D.Lgs. n. 165/2001, vincola le Amministrazioni alla verifica della **conoscenza** *"della lingua inglese, nonché, ove opportuno in relazione*

*al profilo professionale richiesto, di altre lingue straniere*". Quest'ultimo inciso, introdotto dall'art. 7, D.Lgs. n. 75/2017 (attuativo della riforma Madia), crediamo sia opportuno che venga specificato e riprodotto anche all'interno del nuovo art. 35-*quater*, al fine di chiarire e definire meglio una disposizione che diversamente potrebbe ampliare l'ambito di discrezionalità delle Amministrazioni, in maniera tale da poter portare a richiedere la verifica di lingue anche differenti all'inglese, costituendo un orpello che andrebbe a complicare ed innalzare artificiosamente il livello di complessità dei concorsi pubblici, con possibili disparità di trattamento a livello concorsuale, laddove per uno stesso e identico profilo, alcuni enti potrebbero richiedere una sola lingua straniera, altri invece più lingue straniere.

Riteniamo opportuno quindi specificare e riportare l'inciso contenuto nell'art. 37, che stabilisce una sorta di direttiva, cioè quella di fissare l'accertamento della lingua inglese per tutti i profili, essendo ormai la stessa di uso comune, e, se il profilo lo richiede, la conoscenza di altre lingue straniere.

Rispetto poi all'apertura relativa all'accertamento di capacità manageriali, forti sono le perplessità riscontrate. *In primis* è lecito dubitare come l'accertamento di elementi psicologici di siffatto tipo possa essere svolto in maniera imparziale e trasparente nell'ambito di un esame orale, posto che non si parla in modo vincolante di esame scritto.

I quiz situazionali, già sperimentati e somministrati durante le prove scritte di alcuni concorsi recentemente banditi, possono già misurare in modo empirico le c.d. "*soft skills*", con l'attribuzione di un punteggio predeterminato che si va a sommare a quello delle prove culturali, garantendo l'imparzialità e la trasparenza dell'accertamento. Ciò potrebbe egualmente essere garantito da una prova orale nella quale la valutazione può essere condizionata dalla sensibilità dell'esaminatore? Per non parlare poi dell'ampio spazio che verrebbe lasciato alla discrezionalità dell'Amministrazione procedente, con la quasi impossibilità di effettuare un controllo successivo sulla correttezza dell'accertamento, trattandosi di variabili psicologiche.

In secondo luogo, ci si domanda quale sia il senso di tale accertamento sulle capacità manageriali rispetto a *profili non dirigenziali*, posto che si tratta di abilità facenti capo a figure che esercitano una direzione gestionale. Semmai e in coerenza con la volontà di introdurre nella contrattazione collettiva nazionale una **nuova quarta area delle elevate professionalità**, introdotta dall'art. 3, comma 1, D.L. n. 80/2021 e successivamente prevista all'art. 16 del nuovo **CONTRATTO COLLETTIVO NAZIONALE DI LAVORO DEL PERSONALE DEL COMPARTO FUNZIONI CENTRALI TRIENNIO 2019 – 2021**, sarebbe opportuno chiarire e limitare tale accertamento ai soli profili destinati a questa nuova area, che è pensata come una sorta

di “vice dirigenza” destinata ad accogliere figure aventi *incarichi ad elevata autonomia e responsabilità che si configurano quale elemento sostanziale dell'appartenenza all'Area*, le cui responsabilità *possono avere prevalente contenuto gestionale ovvero, nel caso in cui sia richiesta l'iscrizione ad albi professionali, prevalente contenuto professionale*.

Anche rispetto all'utilizzo degli strumenti informatici di cui alla *lettera b)* dell'art. 3, D.L. n. 36/2022, andrebbero operate delle osservazioni, soprattutto laddove dovesse ritornare ad essere utilizzato lo strumento della prova preselettiva con la logica e più in generale rispetto ai quiz di tipo logico/matematico: nella prassi può risultare complicato e penalizzante risolvere quesiti matematici e in generale quelle tipologie di quesiti che richiedono lo svolgimento di alcuni passaggi, senza l'ausilio di un supporto su cui scrivere. Sono proprio di questi giorni le polemiche intorno al concorso S.T.E.M. 2022, rispetto al quale è stata presentata un'interrogazione Parlamentare al Ministro dell'Istruzione Patrizio Bianchi (Atto di Sindacato Ispettivo n. 3-03321), da cui si evincerebbe che, stando ai primi dati, pochissimi sono stati i candidati ammessi alla prova orale, proprio per questo problema della mancata concessione agli stessi di un supporto per eseguire i calcoli e con una ulteriore disparità di trattamento nei confronti di quei concorrenti che non si sono potuti avvalere, in alcune sedi di concorso, di carta e penna, mentre in altre ne sarebbe stato consentito l'utilizzo. Sembrerebbe dunque che il quadro attuale sia confuso ed incerto ed è proprio per questo motivo che auspichiamo una soluzione chiara su questo punto, cogliendo l'occasione della conversione in legge del D.L. n. 36/2022. È sicuramente una innovazione positiva l'utilizzo di strumenti digitali, ma sarebbe anche opportuno per i quesiti di carattere tecnico, matematico e scientifico consentire lo svolgimento dei passaggi che portano alla soluzione. Una possibile proposta, finalizzata a contemperare l'esigenza di superare l'utilizzo della carta e penna, potrebbe essere il **ricorso a dei software con una funzione “carta bianca” che permettano, tramite l'uso di una *smartpen* in plastica, di scrivere sul monitor del *tablet* come fosse un foglio.**

Per quanto concerne poi la *lettera d)* è d'uopo operare due ordini di critiche poiché è di macroscopica evidenza che tale disposizione impatti notevolmente su tutta la materia, in quanto conferisce ampia libertà alla singola Amministrazione nello strutturare le prove come meglio crede oltre a prevedere per i profili “specializzati” la valutazione di pregresse esperienze.

Rispetto alla prima problematica, con la formula “*che i contenuti di ciascuna prova siano disciplinati dalle singole amministrazioni responsabili dello svolgimento delle procedure di cui al presente articolo, le quali adottano la tipologia selettiva più conferente con la tipologia dei posti messi a concorso*” si sancisce la libertà per le singole amministrazioni di strutturare i contenuti delle prove come meglio ritenuto,

senza che ciò sia vincolato a precisi e dettagliati standard o linee guida. Non può non notarsi come tale previsione possa sconfinare in ipotesi di irragionevolezza e disparità di trattamento, tali per cui due situazioni pressoché identiche possano essere trattate in modo differenziato. Volendo fare un esempio, per l'assunzione di uno stesso profilo professionale, due enti dello stesso comparto o persino lo stesso ente in periodi diversi, potrebbero richiedere materie totalmente diverse e/o un numero ed una tipologia diversa di prove, col risultato di una diversificazione del grado di difficoltà delle procedure di reclutamento, che in tal caso apparirebbe irragionevole. Il legislatore dovrebbe dunque prendere atto della necessità imprescindibile di ancorare la discrezionalità degli enti a delle linee guida precise: accettabile che le Amministrazioni possano ritenere di operare un accertamento tecnico non totalmente identico, anche in ragione dei compiti che il neoassunto andrà a svolgere, ma occorre che ciò avvenga sempre all'interno di un quadro di riferimento univoco. Diversamente le maglie potrebbero essere ristrette o allargate in maniera del tutto arbitraria, dando luogo a fenomeni tali anche da ingenerare il *fumus* di una gestione personalistica delle assunzioni.

**Con riferimento poi all'obbligo di valutare per *profili specializzati* le esperienze lavorative pregresse, è quantomai necessario e urgente operare un chiarimento definitivo sul punto che si collega alla successiva *lettera e)*, la quale sembra riprodurre l'art. 10, comma 1, *lettera c)*, del D.L.n. 44/2021, prevedendo la valutazione preliminare dei titoli per i profili ad "*elevata specializzazione tecnica*", ai fini dell'ammissione alle successive fasi concorsuali e riprendendo dalla vecchia disciplina la locuzione per cui saranno le amministrazioni a qualificare un profilo come ad elevata specializzazione in sede di bando.**

**Bisognerebbe innanzitutto qualificare e specificare una volta per tutte cosa si intende per "*profilo specializzato*" e per "*profilo ad elevata specializzazione*"; rispetto a quest'ultima locuzione, potrebbe venire in soccorso il D.L. n. 80/2021, il quale all'art. 1, comma 10, ha definito il concetto di "*alta specializzazione*", rispetto ai profili da assumere con contratto di lavoro a tempo determinato per l'attuazione dei progetti PNRR. Tale qualifica è soddisfatta dal possesso di una laurea magistrale e almeno uno dei seguenti titoli: dottorato di ricerca, master universitario di secondo livello oppure documentata esperienza professionale qualificata e continuativa, di durata almeno triennale, maturata presso enti pubblici nazionali ovvero presso organismi internazionali o dell'Unione europea. Questo personale veniva equiparato in base al successivo comma 13, per quanto attiene al trattamento economico fondamentale e accessorio e ad ogni altro istituto contrattuale, al profilo dell'*Area III, posizione economica F3*, del CCNL del comparto Funzioni Centrali, sezione Ministeri, in attesa dell'istituzione di una apposita area. Inoltre l'art. 3, comma 8, D.L. n. 80/2021, modificava l'art. 35, comma 3, *lettera e-ter)* del D.Lgs. n. 165/2001, introducendo la**

*“possibilità di richiedere, tra i requisiti previsti per specifici profili o livelli di inquadramento di alta specializzazione, il possesso del titolo di dottore di ricerca o del master universitario di secondo livello. In tali casi, nelle procedure sono individuate, tra le aree dei settori scientifico-disciplinari definite ai sensi dell’art. 17, comma 99, della legge 15 maggio 1997, n. 127, afferenti al titolo di dottore di ricerca o al master universitario di secondo livello, quelle pertinenti alla tipologia del profilo o livello di inquadramento”.*

Bisognerebbe dunque chiarire se il concetto di *elevata specializzazione tecnica* coincida con quello di *alta specializzazione*, di cui all’art. 1, comma 10, D.L. n. 80/2021, anche allo scopo di evitare fraintendimenti connessi al trattamento economico di quest’ultima tipologia di personale che, per la fase transitoria, veniva equiparato al profilo inferiore. E infatti, in data 8 aprile 2022, sulla pagina istituzionale della Funzione Pubblica, veniva pubblicato che, in riferimento alla nuova area delle elevate professionalità, essa avrà lo scopo di accogliere i dipendenti assunti nell’ambito dei programmi del PNRR (e non solo questi, come chiarito dal Ministro per la Pubblica Amministrazione Renato Brunetta in occasione del *question time* del 23 marzo 2022).

Dal nostro punto di vista e in ossequio ad una lettura armonizzante del quadro normativo attuale, sarebbe opportuno, anche alla luce del nuovo C.C.N.L. Funzioni Centrali, concludere e specificare che ***l’elevata specializzazione tecnica faccia riferimento ai profili destinati alla nuova quarta area delle elevate professionalità*** di cui all’art. 16 del C.C.N.L. Funzioni Centrali e i cui requisiti di base per l’accesso sono la *laurea magistrale* accompagnata, di norma, da un *periodo pluriennale di esperienza lavorativa in funzioni specialistiche e/o di responsabilità* che possono anche richiedere *l’iscrizione ad albi professionali* (Allegato A).

A questo punto, **la fase di preselezione per titoli ai fini dell’ammissione alle successive fasi concorsuali sarebbe limitata ai soli profili da inquadrare nella nuova quarta area.** E infatti, la locuzione contenuta alla *lettera e)*, del nuovo art. 35-*quater*, per cui sono le Amministrazioni *in sede di bando* a qualificare se il profilo è ad elevata specializzazione tecnica non crediamo sia opportuna in quanto foriera di incertezza giuridica e confusione, in quanto è la contrattazione collettiva a stabilire il contenuto dei profili professionali, in linea con quanto previsto anche dall’art. 1, comma 1 del D.L.n. 36/2022 in esame, rubricato *Definizione dei profili professionali specifici nell’ambito della pianificazione di fabbisogni di personale*, che modifica l’articolo 6-*ter*, comma 1, del D.Lgs. n. 165/2001, prevedendo l’emanazione di decreti non regolamentari per la definizione di linee guida per orientare le Amministrazioni nella predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale anche con riferimento ai fabbisogni prioritari o emergenti e *“alla definizione dei nuovi profili professionali individuati dalla contrattazione collettiva”.*



Il fatto poi di limitare la fase di preselezione per titoli ai fini dell'ammissione alle successive fasi concorsuali al personale da inquadrare nella nuova quarta area, sarebbe in linea con l'art. 2, del D.L. n. 36/2022, il quale introduce un nuovo art. 35-*ter* nel D.Lgs. n. 165/2001, relativo al Portale unico del reclutamento, prevedendo che "l'assunzione a tempo determinato e indeterminato nelle amministrazioni pubbliche centrali di cui all'articolo 1, comma 2, e nelle autorità amministrative indipendenti, avviene mediante concorsi pubblici *orientati alla massima partecipazione*".

A questo punto, ribadita la centralità della contrattazione collettiva nella definizione dei profili professionali, occorre chiarire altresì il significato da attribuire alla locuzione "*profili specializzati*", di cui alla *lettera d)*, del nuovo art. 35-*quater*, introdotto dal D.L. n. 36/2022, rispetto ai quali si richiede la valutazione delle esperienze lavorative pregresse. Ebbene, alla luce del nuovo C.C.N.L. Funzioni Centrali, tali profili coinciderebbero con quelli relativi all'area dei Funzionari, il cui requisito di base per l'accesso è la laurea triennale o magistrale (Allegato A). E infatti dalla lettura dell'allegato A si rinviene come nell'ambito delle specifiche professionali, l'area dei funzionari sia caratterizzata da "*conoscenze specialistiche*" mentre l'area delle elevate professionalità da "*conoscenze altamente specialistiche*".

Ne deriverebbe dunque, nelle procedure di reclutamento di personale da inquadrare nell'area dei funzionari, l'*obbligo* di valutare le pregresse esperienze lavorative pertinenti, **disposizione che desta notevoli perplessità** in quanto ai fini delle progressioni verticali, il D.L. n. 80/2021, modificando l'art. 52, comma 1-*bis*, D.Lgs. n. 165/2001, ha statuito che "*fatta salva una riserva di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno*, le progressioni fra le aree e, negli enti locali, anche fra qualifiche diverse, avvengono tramite *procedura comparativa* basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti".

Se dunque già una quota fino al 50 per cento delle posizioni da coprire nelle nuove assunzioni è destinata al personale interno attraverso una procedura comparativa che tiene conto anche dell'esperienza pregressa, non si comprende quale sia il senso e l'opportunità di prevedere per la restante quota riservata all'accesso dall'esterno l'ulteriore aggravio dell'*obbligo* di valutare le esperienze lavorative pregresse, norma che costituirebbe un limite all'accesso nei profili inquadrati nella area dei funzionari dei più giovani e soprattutto di coloro che non vantano esperienze in Pubblica Amministrazione, posto che nella generalità dei bandi, le esperienze lavorative in PA,

laddove valutate, attribuiscono maggiore punteggio rispetto al lavoro privato e considerato inoltre che per le future assunzioni a tempo indeterminato è stata già prevista una riserva fino al 40 per cento per il personale assunto a tempo determinato per la gestione dei progetti PNRR (art. 1, comma 3, D.L. n. 80/2021).

Pertanto, ancora una volta e in linea con il nuovo C.C.N.L. Funzioni Centrali, **sarebbe opportuno limitare l'obbligo di valutazione delle esperienze lavorative pregresse al personale da inquadrare nella nuova quarta area**, sostituendo la locuzione “*profili specializzati*” con quella di “*profili altamente specializzati da inquadrare nella nuova quarta area delle elevate professionalità*”.

Inoltre, sulle esperienze maturate nel settore privato, va osservato che esse rimangono comunque insufficienti rispetto ai neoassunti, i quali, senza un adeguato periodo di affiancamento, è molto arduo che siano dotati degli strumenti pratici per operare in modalità autonoma. Dunque ciò che occorrerebbe non è tanto la richiesta di esperienza – secondo modelli da reclutamento mutuati dal privato – bensì una formazione adeguata con periodo di affiancamento del neoassunto nei primi mesi di servizio, anche tramite la statuizione di un vero e proprio **diritto all'affiancamento**.

#### ***In relazione all'art. 4, D.L. n. 36/2022 - Aggiornamento dei codici di comportamento e formazione in tema di etica pubblica***

Rispetto all'art. 4, comma 1, forti sono le preoccupazioni che vorremmo sollevare. Con tale disposizione si vuole modificare l'art. 54, D.Lgs. n. 165/2001, aggiungendo al comma 1, un nuovo comma 1-*bis*, finalizzato ad introdurre all'interno del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (D.P.R. n. 62/2013) “una sezione *dedicata al corretto utilizzo delle tecnologie informatiche e dei mezzi di informazione e social media* da parte dei dipendenti pubblici, anche *al fine di tutelare l'immagine della pubblica amministrazione*”.

La prima osservazione che vorremmo sollevare è quale possa essere la necessità di una simile specificazione, considerato che, è vero che l'attuale Codice di comportamento non contiene specifiche norme sull'utilizzo dei *social network* da parte dei dipendenti pubblici, tuttavia è altrettanto vero che, indirettamente, esse si possono ben rintracciare in alcune disposizioni e principi ispiratori dello stesso.

In ordine, l'art 3, ai commi 2 e 3, stabilisce in via generale il rispetto *dei principi di correttezza, buona fede e ragionevolezza* da parte del dipendente pubblico, nonché il *divieto di utilizzo a fini privati di informazioni* di cui il dipendente dispone per ragioni d'ufficio e *l'obbligo di astenersi da situazioni e comportamenti che possano ostacolare*

*il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi e all'immagine della pubblica amministrazione.*

Inoltre, l'art. 10 prevede che *“nei rapporti privati, comprese le relazioni extralavorative con pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni, il dipendente [...] non assume nessun altro comportamento che possa nuocere all'immagine dell'amministrazione”* e l'art. 12, comma 2, in maniera ancora più pregnante dispone che *“salvo il diritto di esprimere valutazioni e diffondere informazioni a tutela dei diritti sindacali, il dipendente si astiene da dichiarazioni pubbliche offensive nei confronti dell'amministrazione”*.

Per cui, già allo stato attuale è possibile sanzionare a livello disciplinare il dipendente pubblico che utilizza espressioni offensive e lesive dell'immagine della P.A. e le formule utilizzate nell'attuale Codice di comportamento ben possono ricomprendere estensivamente anche i comportamenti tenuti negli spazi *social*, considerato che già vi sono state pronunce giurisprudenziali relative a commenti offensivi in rete da parte di dipendenti pubblici (v. Trib. di Crotone, sent. n. 298/2021 e Trib. di Livorno, sent. n. 191/2021).

Riteniamo dunque che questa nuova norma, contenuta nell'art. 4 del D.L. n. 36/2022, avrà semmai più l'effetto di **disincentivare l'utilizzo dei social da parte dei dipendenti pubblici, nel timore di poter essere sanzionati a livello disciplinare e – badiamo bene – questo riguarderà anche l'utilizzo positivo degli stessi, intesi come luoghi di confronto pubblico e democratico in cui poter esercitare il diritto di critica e le libertà di opinione tutelate dalla nostra Carta Costituzionale.**

Il legislatore dovrebbe dunque effettuare un equilibrato e ragionevole bilanciamento tra l'interesse delle Pubbliche Amministrazioni a vedere tutelata la propria immagine e la garanzia di alcuni interessi e diritti fondamentali dei dipendenti pubblici in veste di cittadini, quali la libertà della corrispondenza (art. 15 Cost.) e la libertà d'espressione con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione (art. 21 Cost).

In aggiunta oggi risulta imprescindibile fare riferimento a quelli che sono i principi dell'ordinamento europeo e internazionale in materia, a partire dall'art. 10 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, relativo alla libertà di espressione, in base al quale: *“1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. [...]2. L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono*

*previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario”.*

Dovremmo a questo punto chiederci se l'introduzione di una specifica sezione dedicata al corretto utilizzo dei *social* da parte dei dipendenti pubblici sia una misura necessaria per la tutela di uno degli interessi pubblici richiamati dall'art. 10, comma 2, CEDU.

Dal nostro punto di vista la risposta è negativa, perché, come già anticipato, tutte quelle condotte che ricadono nel novero delle offese, con utilizzo eventuale di un linguaggio turpe e volgare, sono già sanzionabili.

Quello che invece è necessario quanto mai evitare è che si scoraggi l'esercizio di un libero e costruttivo dibattito pubblico, che ben potrebbe anche sostanziarsi in critiche rivolte a talune decisioni politiche o a cattive e inefficienti gestioni amministrative, nella costruttiva direzione di un progressivo miglioramento e perfezionamento dell'azione amministrativa, finalizzato a garantire una maggiore tutela dei diritti e degli interessi legittimi dei cittadini.

Rispetto poi all'art. 10 della CEDU, la *Corte europea dei diritti dell'uomo*, in una importante *sentenza del 15 giugno 2021, la n. 35786*, ha definito il perimetro della libertà di espressione previsto e disciplinato dallo stesso articolo e ha ribadito l'obbligo positivo dello Stato di tutelarla. Secondo la Corte *la norma convenzionale tutela la libertà di espressione delle opinioni personali nell'ambito di dibattiti di interesse generale nel cui contesto si inseriscono le attività di interazione del dipendente pubblico sul social network, riconoscendo che internet è uno dei principali mezzi per esercitare questa libertà in quanto fornisce strumenti essenziali per la partecipazione ad attività e discussioni riguardanti questioni politiche e dibattiti di interesse generale* (su questo punto viene richiamata in motivazione la decisione del 23 giugno 2020, Vladimir Kharitonov c. Russia, n. 10795/14, specificamente il paragrafo 33).

Nel caso di specie si trattava dell'apposizione di *like* a post e commenti di critica politica e contro l'Amministrazione pubblicati da terzi su *Facebook*, ad opera di una dipendente pubblica, condotta che, a giudizio della Corte, *non aveva attinenza alcuna con i doveri professionali della ricorrente*.

Quest'ultima affermazione ci suggerisce un ottimo spunto per comprendere quale possa essere il punto di contemperamento tra opposti interessi quali l'esercizio del diritto di critica e la tutela dell'immagine dell'Amministrazione, venendo in gioco quest'ultimo interesse solo laddove ci sia un legame con precisi doveri professionali del dipendente pubblico, in particolar modo con l'Amministrazione di appartenenza e

non in generale rispetto a critiche politiche o denunce di inefficienze verso le Amministrazioni in generale, che costituiscono un diritto imprescindibile dei cittadini all'interno di un contesto autenticamente democratico.

Un altro aspetto che vorremmo sottolineare è che, se oggi siamo qua e possiamo far presenti i nostri dubbi e preoccupazioni verso questa riforma approvata dal Governo, è stato proprio perché grazie ai *social*, abbiamo potuto far sentire la nostra voce ai nostri Rappresentanti in Parlamento e lo stesso è avvenuto, come anticipato in premessa, lo scorso anno in occasione della conversione in legge del D.L. n. 44/2021.

Dovremmo dunque aderire ad un'ottica più in linea con il momento storico attuale, che vede l'utilizzo sempre più preponderante delle piattaforme *social* nella vita quotidiana delle persone e accogliere questa evenienza come un'occasione, cogliendone le potenzialità e ricadute positive, quali potrebbero essere le possibilità di implementazione di un costruttivo e democratico dibattito pubblico.

Guardiamo dunque questo lato della medaglia, che è la sfida per il nostro futuro e che è perfettamente in linea con il passaggio storico ad una più moderna Amministrazione al servizio dei cittadini, passaggio inaugurato dalla legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo, con la quale è iniziato quel percorso fondamentale e ancora *in fieri* di apertura della PA nei confronti del cittadino, che ha visto gradualmente sovvertire l'impostazione originaria dell'*agere publicum* improntato alla segretezza quale regola generale. Percorso portato avanti poi dal D.Lgs. n. 33/2013 (c.d. DECRETO TRASPARENZA), così come modificato dal D.lgs. n. 97/2016, il quale all'art. 1, comma 1, sottolinea la necessità di ***favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali della PA e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.***

E dunque nella prospettiva di favorire un controllo diffuso sul perseguimento dei fini istituzionali – oggi preponderante rispetto alla visione storicamente antecedente della PA fondata sulla segretezza – riteniamo che un rispettoso e democratico scambio dialettico all'interno delle piattaforme *social* debba essere rispettato e tutelato, senza l'introduzione di disposizioni come quella in esame che produrrebbero più un effetto “bavaglio” rispetto ai pubblici dipendenti e che ci allontanerebbero altresì dall'ambizioso percorso di configurazione della PA italiana quale “casa di vetro”, secondo la celebre intuizione espressa nel 1908 dall'On. Filippo Turati, che dovremmo sempre tenere in mente.

## ***In relazione all'art. 11, D.L. n. 36/2022 - Potenziamento amministrativo delle regioni e delle politiche di coesione***

Un'ultima riflessione che vorremmo fare riguarda l'art. 11, comma 2, il quale introduce un nuovo comma 179-*bis* all'art. 1 della Legge n. 178/2020, riferito al concorso Sud Coesione citato in premessa, il quale ha visto, nonostante una nuova sessione di concorso svoltasi a fine marzo scorso, un insufficiente numero di idonei o in alcuni casi la mancata accettazione della stipula del contratto da parte dei vincitori, cosicché si è pensato di destinare le risorse finanziarie stanziare per queste assunzioni a consulenze esterne *ex art. 7, comma 6 e 6-bis* del D.lgs. n. 165/2001. In questa evenienza è pacifico che vi sia una necessità eccezionale, che è quella di provvedere alla realizzazione dei progetti legati al PNRR. Tuttavia, il nostro auspicio è che questa norma non vada a creare una sorta di precedente tale da far divenire le consulenze esterne un rimedio da utilizzare come rimpiazzo per le inefficienze della macchina concorsuale, posto che i concorsi pubblici rimangono, ai sensi dell'art. 97 Cost., l'ordinario sistema di reclutamento.

In conclusione, riteniamo di fondamentale importanza sottolineare come i concorsi pubblici debbano essere svolti con criteri tali da garantirne il buon esito, mentre le consulenze esterne debbano rimanere lo strumento attraverso il quale le Amministrazioni fronteggiano situazioni eccezionali e che eccedono le normali competenze del personale in servizio.

### ***Proposte emendative***

In relazione all'art. 3, comma 1, che introduce l'art. 35-*quater*, comma 1, al D.L. n. 165/2001:

alla *lettera a)*, al primo periodo, dopo le parole “*di una prova orale*” aggiungere e sostituire con “*che può comprendere l'accertamento della lingua inglese, nonché, ove opportuno in relazione al profilo professionale richiesto, di altre lingue straniere.*”

Al secondo periodo, dopo le parole “*capacità tecniche*” aggiungere e sostituire con “*o, nei profili ad elevata specializzazione tecnica destinati alla quarta area delle elevate professionalità prevista dai C.C.N.L. stipulati dalle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, di quelle manageriali.*”;

alla *lettera b)*, dopo il primo periodo aggiungere “*Nel caso di somministrazione di quesiti che attengono alla valutazione di capacità matematiche, logiche e scientifiche le amministrazioni utilizzano un apposito software di “scrittura intelligente” tale da*

*consentire al candidato lo sviluppo dei quesiti, ovvero, ove ciò non sia possibile, si fornisce al candidato un supporto cartaceo per il medesimo fine”;*

*alla lettera d), dopo le parole “le quali adottano” aggiungere “nel rispetto delle linee guida individuate con regolamento adottato ai sensi dell’art. 17, D.P.R. n. 400/1988, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione”.*

*Sostituire le parole “profili specializzati” con “profili ad elevata specializzazione tecnica destinati alla quarta area delle elevate professionalità prevista dai C.C.N.L. stipulati dalle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale”;*

*alla lettera e), abrogare le parole “qualificati dalle amministrazioni, in sede bando,”. Dopo le parole “ad elevata specializzazione tecnica” aggiungere “destinati alla quarta area delle elevate professionalità prevista dai C.C.N.L. stipulati dalle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale.”.*

*In relazione all’art. 4, comma 1, che introduce all’art. 54, D.Lgs. n. 165/2001 un nuovo comma 1-bis, abrogare la lettera a).*

*In subordine, aggiungere dopo il primo periodo della lettera a), “prevedendo comunque che il medesimo sia ispirato a criteri tali da garantire la libertà di espressione del dipendente pubblico, coerentemente con quanto indicato dall’art. 21 Cost. e dai principi dell’ordinamento europeo e internazionale”.*

**Comitato  
No Riforma  
Concorsi PA**  
#UGUALIALLAPARTENZA

**CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO LEGGE  
30 APRILE 2022, N. 36, RECANTE ULTERIORI  
MISURE URGENTI PER L'ATTUAZIONE DEL  
PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA  
(PNRR)**

**AUDIZIONE COMITATO NO RIFORMA  
CONCORSI PA D.D.L. S. 2598**

*Documento sintetico*

**Uffici di Presidenza riuniti delle Commissioni 1° e 7°**

**Senato della Repubblica**

Roma, 20 maggio 2022



## DISCORSO SINTETICO

Ringrazio i Presidenti, gli Onorevoli Senatori Nencini e Parrini, la Senatrice Mantovani che ci ha dato la possibilità di essere qui oggi e tutti i rappresentanti di questo ramo del Parlamento.

La materia dei concorsi pubblici è stata oggetto di più interventi di riforma nell'ultimo periodo – a partire dal Decreto legge 1 aprile 2021 n. 44 – i quali hanno portato ad una serie di cambiamenti e problematiche. Il cosiddetto metodo *fast track* si è rilevato inefficiente: non ha velocizzato le procedure e ha generato flop e spreco di risorse. Esempio eclatante è stato il Concorso Sud Coesione.

Il Nuovo Decreto legge n. 36 del 30 aprile 2022, ripropone problemi già presenti nel DL 44 e ne può comportare dei nuovi. Ma procederò per punti.

### **Articolo 3 riforma concorsi pubblici**

**Alla lett. A** Si parla dell'obbligo di procedere all'accertamento di almeno una lingua straniera in sede di esame orale, nonché all'accertamento delle c.d. capacità manageriali.

- In riferimento alle **lingue** vorrei far notare che l'accertamento previsto dall'art. 37 del TUPI così come modificato dalla Riforma Madia, vincola le Amministrazioni alla verifica della conoscenza della lingua inglese, e solo laddove necessario, in relazione al profilo professionale richiesto, di altre lingue straniere. Riteniamo opportuno che il nuovo testo rimanga ancorato a quanto già ragionevolmente previsto dalla riforma Madia che teneva conto di un fatto: un conto è selezionare un impiegato in un piccolo comune, altro è un funzionario del Ministero degli Esteri.
- Rispetto poi alla verifica delle **capacità manageriali**, nutriamo dubbi sull'utilità di un simile accertamento per profili non dirigenziali e che non esercitano una direzione gestionale: sarebbe più confacente limitarla ai profili destinati alla nuova "quarta area" delle elevate professionalità, una sorta di vice-dirigenza prevista dai nuovi Contratti collettivi nazionali di lavoro. In secondo luogo, vista la mancanza di un vincolo normativo che limiti tale accertamento all'esame scritto, siamo perplessi circa le garanzie di imparzialità e trasparenza rispetto a

valutazioni psicologiche operate in un esame orale. Molto meglio sarebbe la valutazione delle soft skills, già operata mediante la somministrazione di quiz situazionali scritti: è più oggettiva e tale da permettere anche un controllo postumo.

**ALLA LETTERA B, sull'utilizzo degli strumenti informatici e digitali:**

Con riferimento ai quesiti di tipo logico/matematico o che comunque richiedono lo svolgimento di passaggi, può risultare problematica e penalizzante la mancanza di un supporto su cui scrivere. Sono di questi giorni le polemiche intorno al concorso STEM docenti 2022, proprio per questo motivo. Laddove si voglia superare l'utilizzo di carta e penna, la nostra proposta è di ricorrere ad applicazioni che permettano di scrivere sul tablet, come fosse una lavagnetta mediante una smartpen.

Inoltre:

**DALLA LETTURA DELLA LETTERA D EMERGE CHE:**

- le amministrazioni, nel formulare i bandi, potranno individuare i **contenuti e la tipologia di prove** ritenuti più confacenti rispetto al profilo da selezionare. Ciò potrebbe portare a disparità di trattamento in assenza di linee guida che vincolino la discrezionalità delle amministrazioni stesse.
- **Bisognerebbe inoltre qualificare e specificare una volta per tutte cosa si intenda per “profilo specializzato” e per “profilo ad elevata specializzazione”:**

Infatti, in riferimento al nuovo obbligo di valutare le **esperienze lavorative pregresse**, si parla di “**profili specializzati**” che, in base al nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro Funzioni centrali, corrisponderebbero all'Area dei Funzionari, in quanto riferita a profili caratterizzati da “*conoscenze specialistiche*”. Ricordiamo però che il D.L. n. 80/2021 ha già previsto che una quota fino al 50 per cento nelle nuove assunzioni, sia destinata al personale interno attraverso procedura comparativa che tiene conto anche dell'esperienza pregressa e che inoltre per le future assunzioni a tempo indeterminato, vi è una riserva fino al 40 per cento per il personale assunto per i progetti PNRR. Ne deriverebbe un'eccessiva penalizzazione, nelle nuove

assunzioni, dei più giovani e di coloro che non vantano esperienze in Pubblica Amministrazione. Più razionale sarebbe limitare questa valutazione delle esperienze lavorative alle “elevate professionalità”, destinate alla quarta area, che ineriscono a profili che possono richiedere l’iscrizione ad albi ed esperienza.

Riguardo invece alle esperienze lavorative nel settore privato, va segnalato che nel settore pubblico, esse spesso sono avvertite poco utili. Sarebbe meglio invece garantire un adeguato periodo di affiancamento.

- CON RIGUARDO ALLA **LETTERA E** per i profili ad “elevata specializzazione tecnica” il nuovo DL riprende pedissequamente dal DL 44/21 la locuzione per cui saranno le amministrazioni a qualificare un profilo come tale in sede di bando. Questo aspetto rappresenta la maggiore criticità in quanto foriero di incertezza giuridica e confusione, considerato poi che è la contrattazione collettiva a stabilire il contenuto dei profili professionali. Peraltro il Contratto collettivo nazionale funzioni centrali ha previsto una nuova area delle “elevate professionalità”, che sembrerebbe coincidere proprio con l’elevata specializzazione tecnica. Dunque sarebbe opportuno limitare normativamente l’operatività della preselezione per titoli alla quarta area, non lasciando più spazio ad equivoci.

#### **ART4 Codice di condotta dei dipendenti pubblici e web**

Dal nostro punto di vista siamo di fronte ad una “norma bavaglio”, poiché tutte quelle condotte tenute sul web riconducibili a offese, con l’utilizzo di un linguaggio turpe e volgare, già sono sanzionabili in sede disciplinare ai sensi del DPR 62/2013. Il dubbio è che le nuove norme servano a scoraggiare l’esercizio di un libero e costruttivo dibattito pubblico, che ben potrebbe sostanziarsi in critiche (anche costruttive) rivolte a talune decisioni politiche o a cattive e inefficienti gestioni amministrative. Occorre quindi tutelare la libertà di espressione dei dipendenti pubblici, coerentemente con le disposizioni dell’art. 21 della Costituzione e dell’art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, così come interpretato dalla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell’Uomo. Del resto, se abbiamo ricevuto la possibilità di essere oggi qui presenti, è stato proprio grazie ai social.

**Infine, all' ART.11 sulle Politiche di coesione, si prevedono le consulenze esterne come rimedio per bilanciare il flop del Concorso coesione. Questa norma non deve costituire un precedente; i concorsi devono essere svolti con criteri tali da garantirne il buon esito e le consulenze devono rimanere lo strumento per far fronte a situazioni eccezionali e che eccedono le normali competenze del personale in servizio.**

**Invito a consultare il documento inviato via mail per una trattazione più esaustiva, contenente anche le nostre proposte emendative, nell'auspicio che possa essere utile al lavoro degli Onorevoli Senatori. Grazie ancora.**