

Una burocrazia da reclutare: problemi e prospettive

Giuseppe Carlo*

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il concorso: tra principio ed elusione. - 3. Programmare per reclutare - 4. Il nuovo art. 35-quater d.lgs. n. 165 del 2001, la rotta è tracciata ma impervia

1. Premessa

Sin dalla nascita dello Stato liberale il dibattito politico, dottrinale e sociale ha sovente trovato nella Pubblica amministrazione ed in particolare nel reclutamento dei dipendenti al servizio dello Stato argomenti di acceso confronto.¹

Nel tempo le problematiche legate alle Pubbliche amministrazioni e ai loro dipendenti si sono evolute di pari passo al trasformarsi della società, tuttavia, un tema costante, con cicliche impennate di clamor popolare, è rappresentato dall'esigenza, sempre rincorsa, che la burocrazia venga formata dai migliori candidati possibili.²

Emblematica, in tal senso, appare la valutazione formulata da autorevole dottrina del modo dello Stato di dotarsi del proprio apparato burocratico: *“Al reclutamento degli impiegati sono mancati quei metodi razionali di scelta per i quali gli enti pubblici avrebbero potuto assicurarsi l'acquisto di forze pregevoli e di capacità tecniche. E questa mancanza, causata, oltre che dalla negligenza statale e dal cadere dell'impiego,*

*Dottorando di ricerca in Diritto ed Economia, Università *Mediterranea* di Reggio Calabria

¹ S. Cassese, *L'ideale di una buona amministrazione - Il principio del merito e la stabilizzazione degli impiegati*, 2007, p.12

² M.S. Giannini, *Impiego pubblico. Profili storici e teorici*, in *Enciclopedia del diritto*, 1970, p. 293 ss.

trova un'altra spiegazione nello sviluppo preso da altre forme di attività, che spingono i migliori per ingegno e per cultura, ad allontanarsi dalla burocrazia".³

Le criticità messe in luce dal Vuoli 101 anni fa, ben potrebbero essere state pronunciate ieri l'altro in una società come la nostra che, all'indomani del *glitch* generato dalla pandemia da Covid-19, si è ritrovata con un'Amministrazione non "attrezzata" ad affrontare le sfide epocali del PNRR e, pertanto, a dover attuare, come intervento prioritario, un rilancio della Pubblica Amministrazione tramite un massiccio reclutamento atto a compensare, in ottica strumentale alla realizzazione del Piano di Ripresa e Resilienza, carenza di personale e arretratezza professionale accumulatasi negli anni.

Se il problema/obiettivo è costantemente quello di reclutare i migliori l'interrogativo altrettanto costante è: *come fare?*

2. Il concorso: tra principio ed elusione

A partire dal XIX secolo, l'idea del concorso come strumento ordinario di selezione degli impiegati dello Stato si diffuse in Europa come portato della Rivoluzione francese e dell'affermarsi dello Stato liberale.

Il concorso si prestava ad indebolire il rapporto di dipendenza dell'apparato burocratico dal potere politico e al tempo stesso, strutturandosi come una competizione aperte capace di garantire parità d'accesso, consentiva di assumere alle dipendenze dello Stato i candidati più preparati tra i concorrenti.⁴

In Italia l'affermazione per la prima volta della selezione del personale impiegatizio dello Stato tramite concorso si deve all'opera legislativa del Governo Giolitti che nel 1908 con l'approvazione del testo unico sullo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato sancì

³ R. Vuoli, *Il concorso a pubblico impiego*, Roma, 1922, p. 10.

⁴ S. Cassese - J. Pellew, *Il sistema del merito nel reclutamento della burocrazia come problema storico* in Riv. Trim di Diritto Pubblico 3/1987, p. 756 ss.

che l'accesso all'impiego doveva avvenire esclusivamente dopo aver superato un esame di concorso.⁵

La previsione di principio non impedì di fatto che negli anni seguenti, vuoi per il mai totalmente reciso legame tra politica e amministrazione vuoi per l'avvento del regime fascista, la selezione dei dipendenti pubblici avvenisse frequentemente in assenza di concorsi.⁶

Con la nascita della Repubblica i padri Costituenti intesero proseguire nel solco già tracciato ad inizio secolo da Giovanni Giolitti e, dopo un dibattito che non mancò di opinioni contrastanti e vedute divergenti dello strumento concorsuale, l'Assemblea Costituente approvò all'ultimo comma dell'art. 97 della Costituzione Italiana la previsione secondo cui «*Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge*».⁷

Negli anni, tuttavia, al pari quello che già era successo in epoca Giolittiana, il principio del concorso, pur emblematicamente sancito nella Costituzione, è stato ampiamente disatteso e, per l'effetto, svilito l'interesse pubblico alla scelta dei più meritevoli.

Ciò è avvenuto per diversi ordini di ragioni, in primis perché l'impiego pubblico ha continuato a rappresentare uno strumento remunerativo, in termini di consenso elettorale, per intrecciare, mantenere o rinsaldare rapporti clientelari da parte del potere politico.

Per altro verso, si è ricorsi regolarmente a strumenti di sostegno sociale quali le assunzioni per i soggetti difficilmente collocabili iscritti nelle liste di collocamento ed in quelle di mobilità ai sensi dell'art. 16 della l. n. 56 del 1987.⁸

Pur volendo tenere avulsi dal presente ragionamento gli esempi sopra riportati, due degli strumenti maggiormente utilizzati e che emblematicamente tracciano il segno dell'esistenza di un doppio canale di reclutamento dei dipendenti pubblici, apertamente elusivo del dettato Costituzionale, sono la stabilizzazione dei lavoratori precari e lo scorrimento di graduatoria, spesso in maniera reiterata, in entrambi

⁵ Art. 3 del T.U. n. 693 del 22 novembre 1908

⁶ S. Cassese, *Lo Stato introvabile*, 1997, p. 76 ss.

⁷ M. Allena - M. Trimarchi, *La Costituzione dimenticata il principio del concorso pubblico* in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2021, p. 379 ss.

⁸ V. Fili, *Concorsi pubblici e riserve per i lavoratori precari* in *Lavoro nelle p.a.*, fasc.2, 2004, pag. 415.

i casi, infatti, si procede all'immissione in ruolo di soggetti non vincitori di concorso.⁹

D'altra parte, pur in presenza di regolari procedure concorsuali, il principio dell'assunzione tramite concorso quale strumento per la selezione dei migliori concorrenti, viene soventemente svilito dalla previsione di attribuzioni di punteggi extra, per le ragioni più disparate, che evidentemente falsano un risultato che dovrebbe cristallizzare il merito dei contendenti.¹⁰

Spesso tali strumenti di reclutamento hanno rappresentato anche per l'Amministrazione un vantaggio contingente, in presenza di necessità di personale ed in carenza di tempi e risorse per indire nuovi concorsi, ma nel lungo periodo hanno prodotto inevitabili conseguenze di tipo qualitativo.

3. *Programmare per reclutare*

La costante volontà di razionalizzazione della spesa pubblica e, parallelamente, il perseguimento di un maggiore efficientismo della Pubblica Amministrazione hanno portato il Legislatore ad intervenire ripetutamente in tema di Programmazione dei fabbisogni di personale, al fine di creare un rapporto sempre più sistematico tra procedure di reclutamento e concrete esigenze professionali delle P.A..¹¹

Il concetto di fabbisogno di personale, che sintetizza un'analisi di tipo quantitativo delle necessità alle P.A. e un'analisi di tipo qualitativo, ovvero sia l'individuazione di figure professionali meglio rispondenti alle esigenze dell'amministrazione, si è progressivamente

⁹ Cesare Pinelli, *Commento all'art.97 della Costituzione*, in Commentario della Costituzione, 1994, p.350, ss.

¹⁰ C. Esposito, *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in *La Costituzione italiana*. 1954, p. 246.

¹¹ Già la Legge delega n.124 del 07.08.2015 all'art.17, c.1 lettera m) indicava tra i criteri direttivi da seguire per il "Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" la "definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni, differenziati in base agli effettivi fabbisogni"; S. Battini, *La legge Madia e il principio di unità amministrativa dello Stato*, in *Il Quotidiano Giuridico - Amministrativo* del 15 settembre 2015.

imposto nel dibattito dottrinale e politico-legislativo quale strumento più idoneo per superare il rigido criterio della “dotazione organica”, che ancorava le scelte sul reclutamento alla mera sostituzione di unità di personale.¹²

Il Legislatore con le modifiche apportate ad opera del D.lgs. 75 del 25 maggio 2017 al Testo unico sul pubblico impiego e l'introduzione del Piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP) si proponeva di creare un sistema flessibile in grado di consentire all'Amministrazione di monitorare eventuali eccedenze o carenze di personale e individuare quantitativi e professionalità necessarie al perseguimento degli obiettivi dell'ente, con il pregio, viceversa, di condizionare le nuove assunzioni alle dipendenze delle P.A. alle reali esigenze funzionali dell'ente. Ed infatti, il Decreto Ministeriale dell' 8 maggio 2018, dell'allora Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione, contenete le “Linee di indirizzo” volte ad orientare le pubbliche amministrazioni nella predisposizione dei nuovi piani dei fabbisogni del personale, prevedeva che il PTFP si sostanziasse di un'analisi della consistenza numerica del personale impiegatizio all'interno di ciascuna amministrazione per la realizzazione dei compiti istituzionali affidati al singolo ente ed un rapporto dettagliato delle varie professioni e diverse capacità già a disposizione dell'ente o di cui quest'ultimo dovrebbe disporre per la realizzare al meglio la propria missione amministrativa.¹³

Un simile sforzo normativo palesa inequivocabilmente una visione moderna della Pubblica amministrazione quale organizzazione complessa, sempre perfettibile, capace di adattarsi al mutare della

¹² M. D'Onghia, *Organizzazione degli uffici e superamento delle dotazioni organiche*, in M. Esposito, V. Luciani, A. Zoppoli, L. Zoppoli (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia)*, Torino, 2018, pp. 78 - 82.

¹³ D.M. dell'8 maggio 2018: «È fondamentale, infine, sottolineare che le presenti linee di indirizzo sono complementari a quelle previste dall'articolo 35, comma 5.2, del d.lgs. 165/2001, sullo svolgimento delle prove concorsuali e sulla valutazione dei titoli, ispirate alle migliori pratiche a livello nazionale e internazionale in materia di reclutamento del personale. La programmazione del fabbisogno, infatti, trova il suo naturale sbocco nel reclutamento effettivo della forza lavoro. Ed è evidente che anche le regole del reclutamento debbano rinnovarsi e perfezionarsi soprattutto quando siano state individuate nuove professioni e relative competenze professionali da mettere al servizio delle pubbliche amministrazioni».

tecnica e delle esigenze del cittadino e all'interno della quale il personale impiegatizio rappresenta uno dei principali fattori attraverso il quale perseguire l'efficienza dell'azione amministrativa.

Le citate *Linee guida* prevedevano che le Amministrazioni, nell'ambito dei Piani triennali, dovessero determinare le figure professionali loro necessarie attraverso l'individuazione di appositi "Profili professionali", concetto questo che si esauriva nell'individuazione del "ruolo" da ricoprire all'interno della macchina amministrativa. Per tale ragione, a distanza di solo pochi anni, il Governo ha sentito la necessità di intervenire nuovamente sul punto con il D.M. del Ministro per la pubblica amministrazione del 22.07.2022, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 14.09.22, che ha introdotto nuove "*Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali*" con il dichiarato intento di integrare ed aggiornare il già citato D.M. 8 maggio 2018 attraverso l'individuazione delle competenze, conoscenze, capacità tecniche e comportamentali riferibili ai vari profili professionali.

Nel solco tracciato dal d.l. 80 del 2021 che, per effetto del suo art. 6, ha inglobato il Piano triennale dei fabbisogni di personale, nel più generale Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), strumento unico di coordinamento che mette in correlazione la programmazione dei fabbisogni - espressa in termini di profili professionali e competenze - alla programmazione strategica dell'ente e alle strategie di valorizzazione del capitale umano già inquadrato presso la Pubblica amministrazione, le nuove "*Linee di indirizzo*", partono dal presupposto che in ragione dei rapidi mutamenti cui sono soggette le P.P.A.A. sia per le modalità attraverso le quali sono chiamate a svolgere le proprie funzioni sia per la strumentazione di cui dispongono, non è più sufficiente, per l'individuazione dei fabbisogni di personale, far riferimento esclusivamente alla denominazione del profilo da "reclutare" ma, con uno sforzo di precisione, si dovrà evolvere dal concetto di "profilo professionale" ad un sistema di individuazione dei fabbisogni che si fondi su "profili di competenze" in grado di dettagliare le caratteristiche e le abilità teoriche e pratiche di cui l'ente necessita.

Un esempio in tal senso potrebbe essere rappresentato dal sempre più diffuso inserimento nella Pubblica amministrazione di

Operatori di “Data Entry”, nell’ambito del complesso processo di digitalizzazione della P.A.. È evidente come per individuare al meglio una simile figura professionale sia necessario spostare l’attenzione dal “cosa viene fatto” cioè la conversione di dati da analogici a digitali, per focalizzarsi sul “come” ovvero attraverso l’utilizzo di supporti informatici e, pertanto, sulle conoscenze e capacità tecniche richieste in un soggetto.

Invero, si badi bene, i concorsi per il reclutamento degli impiegati pubblici assolvono sì alla funzione procedimentale di selezione e filtro degli aspiranti ma il loro scopo non si esaurisce in essa, in quanto preposti al perseguimento di un obiettivo ulteriore e più “alto” quale quello di mettere l’amministrazione nelle condizioni di funzionare al meglio fornendogli, tra i migliori aspiranti, il personale corrispondente al contingente fabbisogno dell’ente.¹⁴

Ebbene, una programmazione dei fabbisogni che si basi su “profili di competenze” potrebbe dare il là finalmente a forme di reclutamento non più improntate soltanto sul mero nozionismo e sull’abilità mnemonica dei partecipanti al concorso ma sulla capacità dei “concorrenti” di affrontare, gestire e risolvere i problemi che sono connaturati al lavoro a cui ambiscono.¹⁵

4. Il nuovo art. 35 - quater d.lgs. n. 165 del 2001, la rotta è tracciata ma impervia

Gli interventi legati al PNRR e, in generale, la mai taciuta necessità di efficientamento dell’Amministrazione, che nell’era post pandemica ha trovato quanto mai vigore, hanno prodotto un rinnovato fermento legislativo attorno alle procedure di reclutamento dei pubblici dipendenti.

La messa in opera del PNRR ha prodotto una prima lampante conseguenza sul sistema burocratico del nostro Paese, il rilancio delle

¹⁴ O. Sepe, *In tema di utilizzazione degli idonei nei pubblici concorsi* in *Il Foro italiano* 1968, parte V, p. 36.

¹⁵ B.G. Mattarella, *Il principio del concorso e la sua parodia. Commento alla normativa*, *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4, 1 luglio 2017, p. 417.

assunzioni alle dipendenze dalle P.A.. Ed infatti, in un Paese come il nostro in cui le ristrettezze economiche degli ultimi decenni avevano impedito un rinnovamento e ripopolamento del contingente umano al servizio della Stato generando un cronico sottodimensionamento delle Pubbliche amministrazioni, sarebbe stato impensabile porsi obiettivi ambiziosi come quelli legati ai finanziamenti europei del Next Generation EU senza un reclutamento di personale e professionalità in contro tendenza rispetto al passato.¹⁶

Il problema innanzi ad una così inedita, per gli anni recenti, capacità di assunzione sta nella difficoltà di rifuggire la tentazione di utilizzare il pubblico impiego, in una società come quella italiana ancora oggi a distanza di tempo vittima delle conseguenze del periodo pandemico, quale ammortizzatore sociale per dare una spinta dal basso all'economia invece che sfruttare l'occasione per dare finalmente slancio all'amministrazione perseguendo l'ammodernamento ed efficientemente da sempre invocato.¹⁷

Il Legislatore con art. 3 del d.l. n. 36 del 2022 emblematicamente titolato "Riforma delle procedure di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni", (conv. L. n. 79 del 2022), ha inteso prodursi in uno sforzo normativo atto a condensare pragmaticità e "visione" in un ambito difficilmente uniformabile quale è quello dei pubblici concorsi.

In tal senso il nuovo art. 35-quater del d.lgs n. 165/2001 traccia la rotta del processo di modernizzazione e funzionalizzazione delle procedure selettive messe in opera dalle amministrazioni pubbliche.

Ed infatti, certamente meritevole di apprezzamento è il puntuale riferimento in ordine alle finalità cui le procedure selettive devono tendere ovvero accertare *"il possesso delle competenze, intese come insieme delle conoscenze e delle capacità logico-tecniche, comportamentali nonché manageriali, per i profili che svolgono tali compiti, che devono essere specificate nel bando e definite in maniera coerente con la natura dell'impiego, ovvero delle abilità residue nel caso dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 12 marzo 1999, n. 68. Per profili iniziali e non specializzati, le prove di*

¹⁶ A. Di Bella, *Le assunzioni straordinarie per l'attuazione del PNRR: un quadro in evoluzione*, Azienditalia n. 7 del 2022, p. 1279 ss.

¹⁷ M.A. Sandulli, Webinar AIPDA "Next Generation EU. Proposte per il Piano nazionale di ripresa e resilienza" 2021.

*esame danno particolare rilievo all'accertamento delle capacità comportamentali, incluse quelle relazionali, e delle attitudini*¹⁸

Il cammino tuttavia è impervio, ed infatti, il Legislatore pur prevedendo in maniera espressa il necessario espletamento di “almeno una prova scritta, anche a contenuto teorico pratico” e di una prova orale, fa salvo un grande margine decisionale in capo alle singole amministrazioni, in particolare l’adozione della “tipologia selettiva più conferente con la tipologia dei posti messi a concorso”, in combinato disposto con la possibilità di far precedere le prove da test preselettivi.

Ebbene, il rischio, che parzialmente si sta già concretizzando, è quello di assistere ad un susseguirsi di concorsi svolti tramite la somministrazione di quiz a crocette il cui unico pregio è rappresentato dalla semplificazione-velocizzazione delle procedure ma che, valorizzando in maniera preminente capacità mnemoniche e conoscenze teoriche, mal si presta ad accertare le reali capacità e competenze dell’esaminato in ottica funzionale all’individuazione del miglior candidato, inteso il soggetto più attrezzato per lo svolgimento del “ruolo” in contesa.¹⁹

¹⁸ Art. 3 comma 1 lett. a) d.l. n. 36 del 2022 (conv. L. n. 79 del 2022).

¹⁹ B.G. Mattarella, *Il principio del concorso e la sua parodia*. Op. cit.