

Emergenza Covid 19 e concorsi pubblici nell'attuale quadro normativo

di Anna Grillo*

28 maggio 2020

Sommario: 1. La sospensione delle prove concorsuali in emergenza sanitaria. – 2. Le nuove modalità di reclutamento semplificate. – 3. Le recenti disposizioni di decentramento, velocizzazione e digitalizzazione delle procedure concorsuali. – 4. L'immediata assunzione di dirigenti del corso-concorso SNA e l'imminente pubblicazione di un nuovo bando di concorso. – 5. Conclusioni.

1. La sospensione delle prove concorsuali in emergenza sanitaria

Nell'attuale contesto di crisi sanitaria, il nostro Paese è stato chiamato a fronteggiare varie problematiche e, tra queste, anche il blocco delle procedure concorsuali finalizzate all'assunzione di personale presso le amministrazioni pubbliche.

Tra le prime misure di contenimento del contagio da COVID-19, adottate dal Governo, il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, noto anche come decreto "Cura Italia"¹, stabilisce la sospensione delle procedure concorsuali per 60 giorni, la cui efficacia termina il 16 maggio 2020, salvo ulteriori restrizioni che potrebbero determinarsi fino al 31 luglio 2020².

* Funzionario pubblico e Dottore di ricerca in Diritto del lavoro, Università Tor Vergata di Roma.

¹Articolo 87, comma 5, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, modificato dalla legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27, recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID19, Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislative".

² Articolo 1, comma 2, lett. t) del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19. Il decreto legge disciplina anche le misure urgenti che possono essere adottate dalle regioni in relazione a specifiche situazioni di aggravamento, nonché le sanzioni amministrative applicabili per la violazione delle misure. stabilisce le modalità di adozione delle misure citate mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, salva, nelle more dell'adozione dei d.p.c.m., e con efficacia limitata fino a tale momento, la possibile adozione delle misure citate con ordinanze del Ministro della salute in casi di estrema necessità ed urgenza. Prevede altresì che i provvedimenti adottati in attuazione della citata disposizione siano pubblicati in Gazzetta ufficiale e comunicati alle Camere entro il giorno successivo alla loro pubblicazione e che il Presidente del Consiglio o un Ministro da lui delegato riferisca ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate; disciplina il rapporto tra le misure statali adottate con DPCM per fronteggiare l'emergenza epidemiologica e i provvedimenti degli enti territoriali posti in essere per la medesima finalità, prevedendo che le regioni, nelle more dell'adozione dei D.P.C.M., e con efficacia limitata fino a tale momento, possano adottare misure ulteriormente restrittive esclusivamente nelle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle a rilevanza

Nessun limitazione, invece, per tutte le selezioni la cui valutazione dei candidati sia effettuata esclusivamente sulla base di titoli o in modalità telematica, ovvero per la conclusione delle procedure per le quali risulti già ultimata la valutazione dei candidati, nonché la possibilità di svolgimento dei procedimenti per il conferimento di incarichi, anche dirigenziali, ivi incluse le procedure relative alle progressioni tra le aree nelle pubbliche amministrazioni, purché sia possibile svolgerle in via telematica e che si possano concludere anche utilizzando le modalità del lavoro agile.

In questo lasso di tempo, dunque i bandi di concorso continuano ad essere pubblicati in gazzetta ufficiale, poiché il provvedimento sulla sospensione dello svolgimento delle procedure concorsuali per l'accesso al pubblico impiego, come chiarito successivamente da una norma di interpretazione autentica, si intende riferito esclusivamente allo svolgimento delle prove concorsuali³.

In sostanza, sono sospese solo le prove da svolgere in presenza per evitare assembramenti di persone e rispettare le misure relative al distanziamento sociale, contenendo così la diffusione del contagio da Coronavirus.

Resta certo che, se le prove dei concorsi sono momentaneamente ferme a causa dell'emergenza sanitaria, è comunque necessario organizzare la ripartenza il prima possibile, così da avviare tutte le procedure di selezione già programmate, ma senza mettere a rischio la sicurezza dei partecipanti.

2. Le nuove modalità di reclutamento semplificate

Com'è noto, il blocco del turnover di anni e i vari limiti finanziari, che spesso hanno spinto le amministrazioni a rivolgere lo sguardo verso tipologie di contratto meno costose⁴ con personale tendenzialmente poco qualificato, l'innalzamento dell'età media sempre più elevata dei dipendenti pubblici e poco formati, hanno contribuito non solo a frenare l'ingresso di nuove leve, ma a formare, spesso, strutture organizzative impreparate rispetto ai nuovi bisogni sociali, nonché rispetto all'avvento della digitalizzazione negli ingranaggi della macchina pubblica⁵.

strategica nazionale e disponendo che i Sindaci non possano adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili ed urgenti in contrasto con le misure statali e regionali; stabilisce le sanzioni applicabili per la violazione delle misure di contenimento del contagio, prevedendo prevalentemente sanzioni amministrative, pecuniarie e interdittive, e solo nei casi più gravi una sanzione penale.

³ Articolo 4, comma 1, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 22.

⁴ Al punto che l'abuso di tale prassi, avendo svilito il principio del concorso ha portato taluno a invocarne provocatoriamente l'abolizione. S. CASSESE, in *Il Foglio del 17 ottobre 2017*, nonché B.G. MATTARELLA, *Il principio del concorso e la sua parodia*, in *Giorn. Dir. Amm.* n. 4. 2017, 417-418. Sull'apporto della Corte costituzionale in questo ambito, nonché sulle deroghe ritenute accettabili all'applicazione del principio del concorso pubblico, già M. AMENDOLA, *Concorso a pubblico impiego*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1961, 613 ss.

⁵ Rispetto a questi ultimi, invero tali obblighi sarebbero attenuati in caso di malfunzionamento dei sistemi informatici. La giurisprudenza amministrativa ha previsto procedure amministrative di tipo tradizionale

Sebbene la legislazione in materia di concorsi pubblici sia cambiata molto negli anni, con un progressivo adattamento a canoni in merito a legalità, trasparenza, imparzialità, efficienza e buon andamento⁶, diventa sempre più urgente reperire nuove competenze con la necessità di aggiornare e di migliorare la qualità, le caratteristiche professionali di coloro che andranno a lavorare all'interno delle pubbliche amministrazioni⁷.

Di fronte a questo scenario, dunque, il legislatore ha introdotto già una serie di disposizioni normative⁸ volte a favorire un massiccio ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni, con l'obiettivo di sostituire i dipendenti in uscita, ma anche di individuare nuove professionalità per migliorare la qualità dei servizi e rendere la pubblica amministrazione efficiente, al passo con i tempi e attrattiva, anche attraverso il reclutamento di nuovo personale con competenze adeguate rispetto ai bisogni dei cittadini e delle imprese.

Segnali che proseguono nella stessa direzione si trovano nel recente decreto "Cura Italia", il quale prevede nuove modalità semplificate di svolgimento dei concorsi⁹, e dunque un aggiornamento della disciplina regolamentare vigente in materia di reclutamento, di accesso alla qualifica dirigenziale e agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni¹⁰.

parallele a quelle telematiche: Tar Lazio, Roma, Sez. III, 8 agosto 2018, n. 8902; Tar Lazio, Roma, Sez. III bis, 10 settembre 2018, n. 9227; CdS, Sez. VI, 7 novembre 2017, n. 5136.

⁶ Il concorso è forma generale e ordinaria di reclutamento del personale della pubblica amministrazione (Corte costituzionale sentenze n. 134 del 2014; n. 277, n. 137, n. 28 e n. 3 del 2013; n. 212, n. 177 e n. 99 del 2012), in quanto consiste in una «selezione trasparente, comparativa, basata esclusivamente sul merito e aperta a tutti i cittadini in possesso di requisiti previamente e obiettivamente definiti (...) è condizione necessaria per assicurare che l'amministrazione pubblica risponda ai principi della democrazia, dell'efficienza e dell'imparzialità», garantisce "la piena realizzazione del diritto di partecipazione all'esercizio delle funzioni pubbliche da parte di tutti i cittadini, fra i quali oggi sono da includersi, per la maggior parte degli impieghi, anche quelli di altri Stati membri dell'Unione europea (Corte di giustizia Ue 2 luglio 1996, C-473/93, C-173/94 e C-290/94).

⁷ S. CASSESE. *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?* Riv. Trim. Dir. Pub. - n. 1 - 2019 gennaio/marzo.

⁸ A tal fine già con la legge 30 dicembre 2018, n. 145 sono state introdotte una serie di norme che oltre ad aver previsto una spesa di assunzioni pari al 100% di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente, hanno rifinanziato fondi per assunzioni straordinarie per il reclutamento di specifiche aree strategiche di competenza rispetto alle quali le amministrazioni destinatarie sono chiamate ad indirizzare prioritariamente: art. 1, comma 360, confermate con l'articolo 3, comma 2, della legge 19 giugno 2019, n. 56 privilegiando le competenze in materia di:

- a) digitalizzazione;
- b) razionalizzazione e semplificazione dei processi e dei procedimenti amministrativi;
- c) qualità dei servizi pubblici;
- d) gestione dei fondi strutturali e della capacità di investimento;
- e) contrattualistica pubblica;
- f) controllo di gestione e attività ispettiva;
- g) tecnica di redazione degli atti normativi e analisi e verifica di impatto della regolamentazione
- h) monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica e di bilancio

⁹ Art. 74, comma 7 *ter*, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, modificato dalla legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27.

¹⁰ Le norme generali di riferimento in materia di reclutamento nelle PA si rinvencono, principalmente nell'articolo 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001, nel D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, che detta

A tal fine, la disposizione prevede l'adozione entro il 31 luglio 2020 di un regolamento governativo ex art. 17, co. 1, della L. 400/1988, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione. Tale disciplina è prevista in via sperimentale e comunque con effetto fino al 31 dicembre 2020.

Nello stabilire alcuni criteri¹¹ per l'aggiornamento della vigente disciplina regolamentare, la disposizione prevede che le procedure concorsuali debbano essere volte a valorizzare e verificare anche il possesso di requisiti specifici e di competenze trasversali, tecniche e attitudinali¹², ivi incluse quelle manageriali per le qualifiche dirigenziali, coerenti con il profilo professionale da reclutare. In ogni caso, per garantire il rafforzamento della capacità amministrativa e di innovazione della pubblica amministrazione, si tratterà di formulare in modo più preciso e dettagliato modalità di reclutamento improntate su aspetti specialistico-operativi e gestionali¹³, privilegiando le capacità di ragionamento rispetto alle conoscenze mnemoniche, per la selezione di figure professionali in possesso anche di competenze ormai imprescindibili quali le «*digital skills*» e le «*soft skills*» negli apparati burocratici¹⁴.

norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzioni nei pubblici impieghi, nonché nel D.P.R. 24 settembre 2004, n. 272 e nel D.P.R. 16 aprile 2013, n. 70, che dettano disposizioni per l'accesso alla dirigenza. A queste previsioni generali vanno aggiunte quelle relative a specifiche categorie di personale, tra cui il personale in regime di diritto pubblico, quello delle istituzioni educative e quello del Servizio sanitario nazionale. Nell'ambito della disciplina generale individuata dal D.P.R. 487 del 1994, il bando definisce procedure mirate al reclutamento delle varie figure professionali. Tenuto conto delle metodologie di reclutamento previste dalla normativa vigente e in particolare dal D.P.R. n. 487 del 1994, il bando di concorso definisce innanzitutto, in relazione alla professionalità da reclutare, quale tipologia di concorso pubblico risulta più adatta tra: a) concorso pubblico per esami; b) concorso pubblico per titoli; c) concorso pubblico per titoli ed esami; d) corso-concorso; e) selezione mediante lo svolgimento di prove volte all'accertamento della professionalità richiesta. La scelta del modello concorsuale deve tenere conto del livello e dell'ambito di competenza richiesto per la professionalità da reclutare, nonché della necessità di definire procedure efficaci e celeri che possano svolgersi anche con l'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione. Con riferimento alle procedure per il reclutamento, si ricorda inoltre che negli anni più recenti la normativa ha teso all'aggregazione delle procedure concorsuali e allo svolgimento dei concorsi unici.

¹¹ Al riguardo, si rinvia anche al Dpcm del 27 aprile 2018 n. 80 recante l'individuazione delle scuole di specializzazione che rilasciano i diplomi che consentono la partecipazione ai concorsi per la qualifica di dirigente di seconda fascia e al Dpcm del 16 aprile 2018 n. 78, che stabilisce i titoli valutabili nell'ambito del concorso per l'accesso alla qualifica di dirigente e il valore massimo assegnabile, ad ognuno di essi, ai sensi dell'articolo 3, comma 2 -bis, del DPR 24/9/2004, n. 272, consultabili in <http://www.funzionepubblica.gov.it>.

¹² Secondo uno studio condotto dall'EUPAN (European Public Administration Network), le competenze più frequentemente valutate nei concorsi dagli Stati membri sono: ragionamento logico e matematico, lavoro di squadra e capacità relazionali, capacità analitiche e di pianificazione, competenze specifiche, leadership, creatività e proattività, comunicazione, abilità tecniche e linguistiche. Per gli alti dirigenti, le competenze più importanti sono il pensiero strategico, le capacità gestionali e quelle relative alle RU, il potere decisionale, la collaborazione, l'orientamento al risultato, la capacità di fare rete e la consapevolezza politica (cfr. www.eupan.eu).

¹³ A. MARRA. *I pubblici impiegati tra nuovi e vecchi concorsi*. Rivista trimestrale in diritto pubblico. n.1-2019, gennaio/marzo, 235.

¹⁴ In tal senso, si potrebbe procedere ad un adeguamento con modalità di selezione del personale previsto presso le istituzioni europee utilizzata dall'EPSO (European Personnel Selection Office), che utilizza

Al fine di garantire comunque la gestione di questa imponente misura di reclutamento ed evitare lo spostamento e affollamento dei candidati, nella norma viene richiamata la possibilità di espletare procedure, con l'ausilio di apposita strumentazione informatica, e avvalendosi dell'eventuale supporto di società e professionalità specializzate in materia di reclutamento e di selezione delle risorse.

In un'ottica più generale e speculare, l'obiettivo e la tecnica sottesa dalla nuova norma emergenziale sulla revisione della disciplina dei concorsi va valutata in stretto raccordo con altri interventi già vigenti, caratterizzati dal tentativo di restituire centralità e funzionalità al concorso pubblico per il tramite di una nuova concezione della programmazione dei fabbisogni di personale¹⁵, dove ogni singola amministrazione è tenuta a riorganizzare qualitativamente gli uffici, pianificando in modo strategico e non più occasionale l'assunzione di nuovi soggetti in base alle differenti esigenze.

Come strumenti di semplificazione e accelerazione delle procedure selettive¹⁶ vanno ricordate quelle relative alla modalità di svolgimento delle procedure concorsuali incentrata sul concorso unico o aggregato organizzato dal Dipartimento della funzione pubblica, che si avvale della Commissione per l'attuazione del Progetto di Riqualficazione delle Pubbliche Amministrazioni (RIPAM), con la possibilità di svolgere prove preselettive e prove scritte con domande a risposta multipla con correzione automatizzata e con il supporto tecnologico¹⁷, con il monitoraggio per la raccolta e la gestione delle domande di partecipazione, delle fasi concorsuali e di assunzione anche mediante la creazione di un fascicolo elettronico del candidato, che

prove che si discostano dai test basati sulle conoscenze perchè basati su simulazioni di situazioni lavorative quotidiane, in grado di valutare le competenze generali dei candidati.

¹⁵ Decreto interministeriale 8 maggio 2018 "Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle PA", consultabile in <http://www.funzionepubblica.gov.it>.

¹⁶ Legge 19 giugno 2019, n. 56 (c.d. Legge concretezza).

¹⁷ Art. 3 comma 6, lett. b) della l. 56/2019 sulla tipologia e le modalità di svolgimento delle prove di esame prevede:

- 1) la facoltà di far precedere le prove di esame da una prova preselettiva, qualora le domande di partecipazione al concorso siano in numero superiore a due volte il numero dei posti banditi;
- 2) la possibilità di svolgere prove preselettive consistenti nella risoluzione di quesiti a risposta multipla, gestite con l'ausilio di enti o istituti specializzati pubblici e privati e con possibilità di predisposizione dei quesiti da parte degli stessi;
- 3) forme semplificate di svolgimento delle prove scritte, anche concentrando le medesime in un'unica prova sulle materie previste dal bando, eventualmente mediante il ricorso a domande con risposta a scelta multipla;
- 4) per i profili tecnici, lo svolgimento di prove pratiche in aggiunta a quelle scritte o in sostituzione delle medesime;
- 5) lo svolgimento delle prove di cui ai numeri da 1) a 3) e la correzione delle medesime prove anche mediante l'ausilio di sistemi informatici e telematici;
- 6) la valutazione dei titoli solo dopo lo svolgimento delle prove orali nei casi di assunzione per determinati profili mediante concorso per titoli ed esami;
- 7) l'attribuzione, singolarmente o per categoria di titoli, di un punteggio fisso stabilito dal bando, con la previsione che il totale dei punteggi per titoli non può essere superiore ad un terzo del punteggio complessivo attribuibile.

potrebbe consentire di far valere gli esiti delle prove concorsuali e delle valutazioni dei titoli in diverse procedure¹⁸.

Una necessità ed esigenza, questa, per offrire il vantaggio di ridurre i tempi di accesso, di abbattere determinate economie di scala nei costi legati alla gestione del reclutamento, di offrire maggiori garanzie di imparzialità con l'applicazione di criteri di valutazione oggettivi e uniformi per funzioni equivalenti, di realizzare l'allontanamento della funzione di reclutamento dalle diverse amministrazioni e la sua dislocazione in capo a soggetti specializzati, di valorizzare meglio il criterio del merito¹⁹ nella misura in cui approfondisce il grado di competitività delle selezioni.

3. Le nuove disposizioni di decentramento, velocizzazione e digitalizzazione delle procedure concorsuali

Nella speranza che la crisi pandemica rientri nel più breve tempo possibile, in via sperimentale e fino al 31 dicembre 2020, nel decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, cd. "Rilancio"²⁰, si prevedono ulteriori misure per far ripartire le procedure concorsuali senza subire ulteriori ritardi.

In particolare, i concorsi banditi dalle amministrazioni centrali per il personale non dirigenziale e gestiti dalla Commissione RIPAM riprenderanno secondo un'impostazione volta a semplificare i processi con tempistiche minori rispetto al passato, prevedendo una riduzione dei termini già attraverso la domanda di partecipazione, la quale potrà essere presentata entro quindici giorni (e non più 30) dalla pubblicazione del bando nella Gazzetta Ufficiale.

La domanda potrà essere presentata esclusivamente in via telematica, mediante la piattaforma digitale messa a disposizione dalla amministrazione banditrice. Per la partecipazione al concorso il candidato dovrà essere in possesso di un indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) a lui intestato e registrarsi nella piattaforma attraverso il Sistema pubblico di identità digitale (SPID). Ogni comunicazione concernente il concorso, compreso il calendario delle relative prove e del loro esito, sarà effettuata attraverso la predetta piattaforma. Data e luogo di svolgimento delle prove saranno resi disponibili sulla piattaforma digitale con accesso da remoto attraverso l'identificazione del candidato, almeno dieci giorni prima della data stabilita per lo svolgimento delle stesse.

¹⁸ B. G. MATTARELLA. *La concretezza dell'amministrazione e quella della legge*, in *Giornale di diritto amministrativo* 6/2019, 714.

¹⁹ Il principio della selezione secondo il merito è stato considerato, di volta in volta quale strumento utile ad assicurare una più ampia partecipazione democratica nell'amministrazione, a propiziare la maggiore efficienza della p.a., tramite la selezione dei migliori. In questo senso vedi la Direttiva n. 3 del 24 aprile 2018, in www.funzionepubblica.gov.it.

²⁰ Art. 247, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID 19", pubblicato in G.U. n. 128 del 19 maggio 2020 -Serie generale.

Il requisito di accesso alle qualifiche e ai profili professionali reclutati secondo le modalità transitorie è individuato esclusivamente in base all'ordinamento professionale definito dal contratto collettivo nazionale di lavoro, anche in deroga agli ordinamenti professionali delle singole pubbliche amministrazioni.

Per contenere l'altissimo rischio di contagio evitando di far spostare grandi gruppi di persone, le prove concorsuali saranno delocalizzate utilizzando strutture pubbliche in varie sedi, individuate anche in base alla provenienza geografica dei candidati e prevedendo l'ingresso separato di piccoli gruppi all'interno dello stesso edificio.

E così avvalendosi del coordinamento dei prefetti territorialmente competenti, nella maggior parte dei casi le varie prove potranno svolgersi presso scuole, università, ovvero presso ogni altra struttura pubblica e/o privata.

Ma tra le novità introdotte²¹, che consentiranno un'accelerazione delle procedure riducendone anche i tempi di correzione delle prove scritte, si prevede che vengano svolte tutte, quindi non solo le preselettive, attraverso l'utilizzo di dispositivi informatici e tecnologici, con la possibilità di svolgere la prova orale in videoconferenza nel rispetto di soluzioni tecniche tali da assicurare la pubblicità della stessa, l'identificazione dei partecipanti, nonché la sicurezza delle comunicazioni e la loro tracciabilità.

Nella medesima disposizione è consentito, per i concorsi gestiti dalla commissione Ripam già banditi e per quelli nelle quali sia stata effettuata anche una sola delle prove concorsuali, di modificare lo svolgimento delle prove previste dai relativi bandi di concorso per espletarle con le nuove modalità, previa richiesta delle amministrazioni destinatarie e dandone tempestiva comunicazione ai partecipanti delle corrispondenti procedure.

Allo stesso modo anche le commissioni e le sottocommissioni possono svolgere i propri lavori in modalità telematica, garantendo la sicurezza e la tracciabilità delle comunicazioni.

Nelle more dell'istituzione dell'Albo nazionale²², i componenti delle commissioni esaminatrici sono individuati dal Dipartimento della funzione pubblica sulla base di manifestazioni di interesse pervenute a seguito di apposito avviso pubblico. A tal fine sono ridotti anche i termini previsti per il rilascio dell'autorizzazione dell'amministrazione²³ di appartenenza dei dipendenti a cui si vuole conferire il predetto incarico.

Proprio in relazione alla straordinarietà dell'evento e alla corrispondente necessità di approntare una risposta rapida ed efficace, le medesime misure di decentramento e digitalizzazione delle procedure "a tempo" sono applicabili anche da parte delle pubbliche amministrazioni, sia per le procedure già bandite sia per quelle da

²¹ Art. 248 del decreto-legge n. 34/2020, *cit.*

²² Art. 3, comma 15, della legge 19 giugno 2019, n. 56, *cit.*

²³ Art. 53, comma 10, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

bandire, che non hanno utilizzato lo strumento del c.d. concorso unico gestito da Ripam e Formez²⁴.

Nel decreto inoltre sono presenti altre misure che consentono lo svolgimento e la conclusione nelle predette modalità di procedure concorsuali particolarmente urgenti da parte di amministrazioni centrali, tra cui Difesa, Interno, Giustizia, Corte dei conti, Salute.

4. L'immediata assunzione di dirigenti del VII corso-concorso SNA e l'imminente pubblicazione di un nuovo bando di concorso.

Parimenti, al fine di assicurare la più rapida copertura di posti vacanti in organico, il decreto "Cura Italia" detta altresì una norma²⁵ che consente l'immediata conclusione del VII corso-concorso per il reclutamento di dirigenti statali, bandito dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)²⁶, attualmente in fase di svolgimento, nonché alla conseguente assegnazione degli allievi alle amministrazioni di destinazione.

In particolare, la disposizione consente lo svolgimento dell'esame conclusivo della fase di formazione generale entro il 30 maggio 2020, con modalità a distanza e anche in deroga a quanto stabilito dagli articoli 12 e 13 del DPR 24 settembre 2004, n. 272²⁷, che disciplinano le modalità di svolgimento del corso e gli esami conclusivi. Le

²⁴ Art. 249 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, *cit.*

²⁵ Art. 74, comma 7 *bis*, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazione in Legge 24 aprile 2020, n. 27.

²⁶ In via preliminare si ricorda che ai sensi dell'art. 28 del D.Lgs. 165/2001, l'accesso alla qualifica di dirigente di seconda fascia, nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici, avviene per concorso indetto dalle singole amministrazioni ovvero per corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA). Il VII corso-concorso per la formazione dirigenziale è stato bandito dalla SNA con decreto n. 181/2018, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 4^a Serie speciale "Concorsi ed Esami" dell'8 novembre 2019, per il reclutamento di centoventitre dirigenti nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici. Con decreto presidenziale del 31 ottobre 2019 n. 200 è stata approvata la graduatoria dei vincitori del concorso pubblico per esami, per l'ammissione di centoquarantotto allievi al corso-concorso selettivo di formazione dirigenziale. Il corso-concorso si svolge secondo le modalità stabilite dal D.P.R. 24 settembre 2004, n. 272, come modificato dall'art. 7 del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 70.

²⁷ In proposito, si ricorda, che ai sensi del regolamento di disciplina in materia di accesso alla qualifica di dirigente, il periodo di formazione è di dodici mesi comprensivo di una fase di formazione generale, della durata di otto mesi, svolta dalla SNA e una fase di formazione specialistica, della durata di quattro mesi. Il regolamento in particolare, attribuisce al Presidente della SNA il compito di stabilire, con proprio decreto, le modalità di svolgimento della fase di formazione generale del corso-concorso della durata di otto mesi, della valutazione continua, dell'esame conclusivo della fase di formazione specialistica e dell'esame finale (art. 12). Accedono all'esame conclusivo della fase di formazione generale, gli allievi che conseguono nella valutazione continua una media delle votazioni pari almeno a ottanta su cento, mentre superano l'esame gli allievi che si collocano in graduatoria nel limite dei posti di dirigente in concorso (art. 13). L'art. 14 del DPR 274/2004 stabilisce che gli allievi che superano l'esame conclusivo della fase di formazione generale sono assegnati alle amministrazioni di destinazione, scelte sulla base delle preferenze espresse secondo l'ordine della graduatoria di merito, per svolgere un periodo di formazione specialistica di quattro mesi. A conclusione di tale formazione specialistica gli

modalità dell'esame conclusivo sono definite con decreto del Presidente della SNA²⁸, prevedendo inoltre che tutti gli allievi vengano assegnati alle amministrazioni di destinazione²⁹, sulla base delle preferenze espresse e secondo l'ordine della graduatoria di merito definita a seguito dell'esame conclusivo della fase di formazione generale.

Ai sensi della norma richiamata, il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri provvederà all'assegnazione dei vincitori alle amministrazioni di destinazione.

Dalla lettura della disposizione si evince pertanto che l'assunzione segue immediatamente all'esame conclusivo della fase di formazione generale, intendendosi dunque assorbita la fase di formazione specialistica, nonché l'esame finale previsti dalla disciplina ordinaria del corso-concorso.

In ragione di ciò, anche all'interno del nuovo decreto cd. "Rilancio", è stata inserita una norma³⁰, che prevede specifiche modalità di svolgimento dell'VIII corso-concorso per la formazione dirigenziale, da bandire entro il 30 giugno 2020 ad opera della Scuola Nazionale dell'Amministrazione³¹.

Nello specifico, si prevedono due prove scritte da svolgere in modalità telematica, effettuate anche nella medesima data e nelle sedi decentrate individuate, mentre l'esame orale potrà essere svolto in videoconferenza. Alla frequenza sono ammessi i candidati vincitori del concorso nel limite dei posti da dirigente disponibili, maggiorato del 50 per cento. Presso il Dipartimento della funzione pubblica viene predisposto un elenco dove saranno iscritti coloro che, pur avendo superato il corso-concorso, non sono rientrati nei posti disponibili. Le amministrazioni, a partire dal 1° gennaio 2021, attingeranno da tale elenco per la copertura delle posizioni dirigenziali vacanti, e potranno procedere a bandire nuovi concorsi solo previo completo assorbimento degli iscritti al predetto elenco fino ad esaurimento della graduatoria.

5. Conclusioni

La crisi del concorso pubblico è tema di cui il legislatore si sta occupando negli ultimi anni, e se ne occupa anche nell'emergenza perché ci si accorge quanto sia di primaria importanza la funzione e la qualità della pubblica amministrazione per lo sviluppo economico e sociale del Paese.

allievi sostengono un esame finale. Superano l'esame finale gli allievi che conseguono una votazione di almeno ottanta su cento. La graduatoria finale del corso-concorso è approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Della pubblicazione viene dato avviso nella Gazzetta Ufficiale.

²⁸ Vedi Dossier Misure per fronteggiare l'emergenza epidemologica da Covid-19 cd. "Cura Italia" - Volume II - Articoli 71-127 in www.camera.it.

²⁹ Art. 15, co. 2, DPR 272/2004.

³⁰ Art. 250, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, *cit.*

³¹ La Gazzetta Ufficiale n. 114 del 5 maggio 2020, con annessa tabella delle amministrazioni e posti messi a concorso, ne annunciava l'indizione per un totale di 210 posti presso diverse amministrazioni dello stato.

Le dolorose vicende di questi mesi impongono rapidi cambiamenti e ritmi precisi e la pubblica amministrazione ha l'obbligo di essere volano del rilancio dell'Italia con il suo capitale più grande: le persone.

L'importante obiettivo delle varie misure adottate dal Governo in emergenza Covid 19 è sicuramente quello di snellire le procedure attraverso un ingresso rapido di risorse fresche con competenze adeguate e trasversali nella Pubblica Amministrazione.

Ma un ulteriore profilo sul quale occorre seriamente riflettere è quello di favorire politiche di reclutamento mirate³², che siano focalizzate sulla necessità di reperire professionalità, ormai imprescindibili per adattarsi alla rapida e dirompente trasformazione digitale in atto³³.

È evidente che l'attuale assetto organizzativo delle funzioni delle risorse umane delle pubbliche amministrazioni sarà molto sollecitato da questa sfida e avrà bisogno di misure di accompagnamento adeguate³⁴.

Al metodo di scelta dei dipendenti pubblici fondata solo su conoscenze generaliste, di norma caratterizzate da un elevato grado di rigidità e formalizzazione, articolate in step procedurali ben individuati e rigidi, consistenti in prove principalmente finalizzate a testare conoscenze teorico-nozionistiche³⁵, è necessario procedere verso processi di selezione focalizzati su una combinazione di più oggetti di valutazione.

Tra questi, come filtri di ammissione alle procedure concorsuali, si potrebbero definire quei requisiti di ammissione alle prove in virtù dei profili messi a bando e del prevedibile numero di candidati, ovvero costruire delle prove, anche preselettive, che premiano non solo le competenze settoriali, ma anche la capacità di risolvere problemi in base al diverso tipo di ragionamento (logico, deduttivo e numerico), misurando altresì qualità e attitudini per l'esercizio di specifiche funzioni per meglio definire la competenza e l'idoneità di una persona a ricoprire un determinato ruolo.

Ebbene qualche segnale in questa direzione, seppur in via sperimentale, può cogliersi nelle disposizioni emergenziali introdotte, dapprima, nel decreto "Cura Italia", e poi nel decreto cd. "Rilancio".

Al di là della constatazione empirica, tuttavia, rimangono da considerare i limiti caratterizzati da norme di rango primario e secondario particolarmente estesi ed

³² F. VERBARO, *La Pa può iniziare dalle richieste giuste nei bandi di concorso*. Il Sole24ore, 20 aprile 2020.

³³ S. STACCA, *La selezione del personale pubblico al tempo delle tecnologie digitali* in AIPDA 2019 (Pisa, 11-13 ottobre 2019): «Quali saperi servono alla Pubblica Amministrazione? Selezione, valorizzazione e tutela della professionalità pubblica. R. CAVALLO PERIN, *Pubblico concorso e professionalità dei dipendenti pubblici: un diritto costituzionale dei cittadini*, in Foro amministrativo, 2002, 1994 ss. 24.

³⁴ G. ALEANDRI, *G. Educazione permanente nella prospettiva del lifelong e lifewide learning*. 2011. Armando Editore.

³⁵ Sulle caratteristiche dei concorsi banditi dalle amministrazioni si veda lo studio di C. GIORGIOANTONIO, T. ORLANDO, G. PALUMBO e L. RIZZICA, *Incentivi e selezione nel pubblico impiego*. Banca d'Italia. Questioni di economia e finanza. Occasional papers. n. 342 del luglio 2016, 8.

intrusivi³⁶, cui la giurisprudenza suole riconoscere il ruolo di norme di chiusura del sistema, in quanto espressive di principi generali applicabili³⁷, ove non diversamente previsto, a qualunque procedimento concorsuale.

In prospettiva ed in applicazione dei principi generali che regolano l'interpretazione delle fonti però nulla vieta la possibilità di inserire soluzioni nuove o migliori nel nuovo regolamento, derogatorio e sperimentale, prevalendo o sostituendo quello vigente³⁸.

Ed è evidente che anche le regole del reclutamento debbano rinnovarsi e perfezionarsi soprattutto quando siano state individuate nuove professioni da mettere al servizio delle pubbliche amministrazioni, focalizzando l'attenzione sull'introduzione di strumenti volti a valorizzare le attitudini e le abilità richieste per lo svolgimento delle attività e delle responsabilità da affidare, in aggiunta alle conoscenze.

Questa circostanza emergenziale potrebbe, infatti, essere l'occasione per poter recuperare la fisiologia dei concorsi e riscrivere le regole sul reclutamento soprattutto per profili particolarmente qualificati o specialistici, evitando magari l'uso delle prove preselettive, che seppur utilizzate per ridurre il numero dei candidati, non sempre hanno favorito i candidati più preparati e competenti, ma semmai quelli con maggior tempo a disposizione e/o con più risorse economiche disponibili.

Un'occasione utile, si spera, per costruire una pubblica amministrazione che sappia rinnovarsi e adattarsi ai continui mutamenti, nell'ambito di una effettiva politica di investimento in capitale umano in grado di rispondere, in maniera efficace ed efficiente, alle urgenze presenti e future dei cittadini e delle imprese.

³⁶ Si ricordi, in proposito, che accanto alle specifiche previsioni regolamentari, adottate in corrispondenza dei diversi comparti di contrattazione o delle diverse amministrazioni, esistono anche previsioni a carattere generale, per lo più racchiuse nel d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487. Tra le tante TAR Roma, sez. II, 8 luglio 2015, n. 9159.

³⁷ C.PINELLI, *Sub art 97 Cost., Commentario alla costituzione* Branca, Zanichelli, passim; di recente anche A.MORRONE, *Verso un'amministrazione democratica. Sui principi di imparzialità, buon andamento e pareggio di bilancio*, in *Dir.Amm.*, 2019, 2, pp. 381 ss. Corte costituzionale, tra le tante sentenze n. 134 del 2014; n. 217 del 2012; n. 310 del 2011; n. 9 del 2010; n. 293 e n. 215 del 2009; n. 81 del 2006; per un'applicazione di tali criteri da parte della giurisprudenza amministrativa si veda Tar Lazio, Roma, II, 9 marzo 2015, n. 3925.

³⁸ La giurisprudenza costituzionale è univoca nel ritenere che la regola del concorso ammetta eccezioni solo in presenza di peculiari e straordinarie esigenze (sentenze n. 134 del 2014; n. 217 del 2012; n. 310 del 2011; n. 9 del 2010; n. 293 e n. 215 del 2009; n. 81 del 2006) e che tali eccezioni siano legittime soltanto quando risultino «funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle» (sentenze n. 195, n. 150 e n. 100 del 2010); per un'applicazione di tali criteri da parte della giurisprudenza amministrativa si veda; Cons. Stato Sez. VI, Sent., 05 marzo 2020, n. 1608, secondo cui il principio di eguaglianza "non esclude l'introduzione nel corso del tempo di fattori di differenziazione, secondo un modulo dinamico che non può escludere discipline diverse in situazioni differenti"; TAR Lazio, Roma, II, 9 marzo 2015, n. 3925. R. CAVALLO PERIN, *Pubblico concorso e professionalità dei dipendenti pubblici: un diritto costituzionale dei cittadini*, in *Foro amministrativo*, 2002, 1994 ss. 24.