

Giancarlo Ricci

L'impatto della "riforma Madia"
(e delle più recenti misure del governo "gialloverde")
sulla dimensione macro-organizzativa:
programmazione dei fabbisogni,
concorsi, stabilizzazioni

Sommario: **1.** La dimensione macro-organizzativa secondo la "riforma Madia" (e nei provvedimenti del governo "gialloverde") alla luce della dialettica fra i principi costituzionali di imparzialità ed efficienza. **2.** Il primo pilastro della riforma: il primato della "programmazione dei fabbisogni di personale" nella logica del dinamismo organizzativo (a scapito della rigidità della dotazione organica). **3.** Il secondo pilastro della riforma: la curvatura "efficientistica" della disciplina dei concorsi pubblici. **3.1.** Le parti attuate della l. delega n. 124/2015: organizzazione dei concorsi per "aggregazione", requisiti di ammissione, titoli valutabili, idonei e graduatorie di concorso. **3.2.** Le parti inattuate della l. delega n. 124/2015, ma su cui dispongono le "Linee guida sulle procedure concorsuali": svolgimento delle prove concorsuali e rilevanza dei titoli di servizio. **3.3.** Le misure legislative del governo "gialloverde": fra continuità e discontinuità. **3.3.1.** Le disposizioni in materia di assunzioni mediante concorso. **3.3.2.** Le disposizioni in materia di progressivo esaurimento dello scorrimento delle graduatorie concorsuali. **4.** Il terzo pilastro (*rectius*: il puntello) della riforma: le stabilizzazioni come strumento di "superamento del precariato" nelle p.a. **5.** Conclusioni.

1. *La dimensione macro-organizzativa secondo la "riforma Madia" (e nei provvedimenti del governo "gialloverde") alla luce della dialettica fra i principi costituzionali di imparzialità ed efficienza*

Il mutamento del paradigma regolativo del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, inverteatosi con la riforma avviata nel 1992/93 e proseguito per successive tappe sino alla "riforma Madia" (e mentre prende corpo l'ulteriore *step* di riforma, in esito delle numerose misure adottate dal governo "gialloverde"), non ha direttamente inciso sulle previsioni in materia

di “macro-organizzazione”¹. Gli istituti che costituiscono l’ossatura di quest’ultima – linee fondamentali di organizzazione degli uffici, individuazione degli uffici di maggiore rilevanza, dotazioni organiche complessive – sono infatti rimasti appannaggio delle fonti eteronome (leggi, regolamenti, atti amministrativi)².

Del resto, proprio “l’equilibrato dosaggio di fonti regolatrici” – *privatistiche* per il rapporto di lavoro e *pubblicistiche* per ciò che concerne il versante organizzativo – costituiva, secondo la Corte Costituzionale, il presupposto stesso della legittimità costituzionale della riforma (la c.d. “prima privatizzazione”), ai sensi dell’art. 97, comma 1, Cost.

Ad avviso della Consulta, infatti, quel “dosaggio” implicava una corretta osservanza del sistema dei valori costituzionali, nella misura in cui il canone dell’imparzialità era “non irrazionalmente integrato con quello dell’efficienza”, individuato come corollario del principio di buon andamento³.

Più precisamente, nella prospettiva perorata dalla Corte Costituzionale, la riconduzione della macro-organizzazione al principio di legalità (o di riserva di legge *ex art. 97, comma 1, Cost.*)⁴ restava strettamente funzionale all’attuazione del canone di imparzialità, mentre l’efficienza connotava esclusivamente la dimensione micro-organizzativa e di gestione del rapporto di lavoro.

Discrimine questo che appare particolarmente evidente in tema di concorsi, materia questa connotata *par excellence* dal “valore obiettivo” dell’im-

¹ Sulla definizione TAMASSIA, *Organizzazione, programmazione dei fabbisogni e mobilità*, in TIRABOSCHI, VERBARO (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Giuffrè, 2010, p. 345.

² Si tratta delle “materie escluse” dalla privatizzazione di cui all’art. 2, l. delega 23 ottobre 1992, n. 421: sul punto v. CARETTI, sub *Art. 97, comma 1, parte I*, in BRANCA, PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 1994, p. 25. In giurisprudenza, sul perimetro “materiale” della macro-organizzazione, v. ancora da ultimo Cons. Stato, sez. V, 3 settembre 2018, n. 5143.

³ C. Cost. 16 ottobre 1997, n. 309, v. anche C. Cost. 25 luglio 1996, n. 313, su cui, *ex multis*, CARINCI, *Politica e tecnica nella giurisprudenza costituzionale in tema di privatizzazione del pubblico impiego*, in SCOGNAMIGLIO (a cura di), *Diritto del lavoro e Corte Costituzionale*, Edizioni scientifiche italiane, 2006, p. 12 ss.; da ultimo BARBIERI, *I principi costituzionali e l’evoluzione della disciplina*, in AA.VV., *Lavoro pubblico*, Giuffrè, 2018, pp. 7-8.

⁴ Su cui VALASTRO, PETTINARI, *La pubblica amministrazione*, in *Commentario alla Costituzione*, Il Mulino, 2018, vol. II, p. 233; CORSO, *Il principio di legalità*, in SANDULLI M.A. (a cura di), *Principi e regole dell’azione amministrativa*, Giuffrè, 2017, p. 41; oltre ai più “classici” FOIS, *Legalità (principio di)*, in *ED*, vol. XXIII, 1973, p. 677; PALEOLOGO, *Organizzazione amministrativa, id.*, vol. XXXI, 1981, p. 141.

parzialità⁵, colto quale vincolo per l'amministrazione alla realizzazione dell'interesse pubblico all'individuazione delle migliori risorse umane, secondo un metodo che assicura la parità e non discriminazione fra i cittadini⁶.

Il tratto "binario" del sistema non pare stravolto, a ben vedere, dalla "riforma Brunetta" (d.lgs. n. 27 ottobre 2009, n. 150), che eppure si distingue per insistere sul tema della efficienza della p.a.: tale ultimo postulato permea, però, fondamentalmente la regolazione dei sistemi di misurazione e valutazione dei risultati (con riflessi sugli istituti che premiano il "merito"), o ispira la revisione di alcuni istituti del rapporto di lavoro.

Diverso è invece l'approccio della "riforma Madia" (d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75). Qui appare visibile una torsione in senso efficientista del modello regolativo della "macro-organizzazione". Una torsione che non passa attraverso lo stravolgimento del sistema delle fonti – che restano eteronome in ossequio al principio costituzionale di legalità – bensì si alimenta della diversa conformazione degli strumenti di programmazione organizzativa e di regolazione della materia concorsuale.

Il principio costituzionale del buon andamento spinge in tal senso verso una connotazione in senso "Benthamiano" di tali strumenti, puntando, più che su una astratta e formale imparzialità dei meccanismi di programmazione e di selezione del personale, sulla valorizzazione della c.d. *aptitude for office*⁷. L'efficienza applicata agli istituti macro-organizzativi indirizza in tal modo verso obiettivi di rafforzamento della capacità della struttura organizzativa delle p.a. di corrispondere nel miglior modo possibile alla realizzazione dei "vincoli di scopo"⁸.

Il corretto e imparziale agire della p.a. tende allora a connettersi stabilmente con il valore dell'efficienza, che si configura, a sua volta, in termini di

⁵ Per riprendere SALVIA, *La buona amministrazione e i suoi limiti*, in *Diritto e Società*, 2004, p. 552.

⁶ *Ex multis* VALASTRO, PETTINARI, *op. cit.*, p. 235.

⁷ Cfr. URSI, *La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione*, in MARCHETTI, RENNA (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Vol. III. La giuridificazione*, Firenze University Press, 2016, p. 447; v. anche MERCATI, *Efficienza della pubblica amministrazione*, in CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, 2006, p. 2144.

⁸ Cfr. ancora URSI, *op. cit.*, p. 447; Da sottolineare che per CAPOTOSTI, *Legalità ed efficienza nell'amministrazione*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, p. 875, l'efficienza è canone "non puramente economico, legato ai concetti di profitto e costi", ma pregnante di contenuto proprio, incorporando "le esigenze dell'efficienza-funzionalità degli apparati amministrativi vista come interesse obiettivo di rilievo costituzionale".

complementarietà con il principio di legalità⁹, realizzandosi, a ben guardare, la transizione dalla dimensione “statico-garantistico” (incarnata dalla predominanza, in fase programmatoria, della dotazione organica e dalla valenza formalistica del concorso pubblico) ad una “dinamico-elastica”¹⁰ (in cui l’asse del sistema si sposta sulla programmazione dei fabbisogni effettivi e il concorso è oggetto di rimaneggiamenti, tesi a migliorarne qualità ed efficienza, sul piano procedurale e modale).

È tutt’altro che irrilevante constatare come una siffatta prospettiva di riforma sia apprezzata e condivisa dal Consiglio di Stato: la Commissione speciale, nel Parere reso sullo schema di d. lgs. attuativo della l. 124/2015¹¹, riconosce al legislatore “lo sforzo di dare piena ed effettiva attuazione ai principi di legalità, imparzialità e buon andamento, affermato dall’art. 97 Cost., in una prospettiva non meramente organizzativa e quindi statica, ma finalmente dinamica ed operativa”; funzionale a tale obiettivo è considerata la “creazione di un apparato professionale qualificato ed adeguato, regolato dal merito e orientato al servizio, capace di interagire fattivamente con le esigenze dell’utenza, secondo una logica di progressiva sostituzione dell’amministrazione per atti con l’amministrazione di risultato, dell’esercizio di un potere con l’erogazione di un servizio”; aggiungendosi ulteriormente che quell’apparato professionale “deve potere essere apprezzato e valutato secondo parametri di efficienza reale (...) e non come apparato chiuso ed autoreferenziale, che si qualifica esclusivamente per l’esercizio di atti di natura autoritativa” (pp. 15-16 del Parere).

Non può non cogliersi la distanza quasi siderale fra le considerazioni formulate dal Consiglio di Stato nel Parere sulla “riforma Madia” e quelle espresse dal collegio nel Parere sul primo d.d.l. delega, poi divenuto l. n. 421/1992, nel quale si rimarcava “la diversità ontologica che distingue il lavoro privato dall’impiego pubblico (...) obiettivamente insuperabili e ineliminabili”¹².

⁹ Cfr. ancora CAPOTOSTI, *op. cit.*, p. 877. Sui legami fra la triade dei principi enunciati dall’art. 97 Cost. v. ALLEGRETTI, *La Costituzione interpretata dalla pubblica amministrazione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2018, secondo il quale “il principio di legalità è esangue se svincolato dalle sue intime finalità, che in realtà l’art. 97 si premura di enunciare individuando come fini della legge amministrativa l’imparzialità e il buon andamento”.

¹⁰ Cfr. PINELLI, *Sub art. 97, comma 1, parte II*, in BRANCA, PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 1994, p. 221.

¹¹ Cons. St., Ad. Comm. Spec., 21 aprile 2017, n. 916.

¹² Cons. St., Ad. Gen., Parere 31 agosto 1992, n. 146.

Proprio in chiave di confronto fra l'allora e l'oggi, non si è troppo distanti dalla realtà se si considera che questo processo di riforma muove verso finalità che in parte Massimo D'Antona aveva preconizzato: un conto – scriveva D'Antona – è “la fonte” (che è e non può essere altra che quella eteonomica, in ossequio al dettato costituzionale), altro è “il regime giuridico dell'attività alla quale la normazione si riferisce”: un “regime” che, pur non virando verso le tecniche di regolazione privatistica (approdo che pure D'Antona non escludeva), può connotarsi in senso meno formalista e più flessibile, nella già riferita proiezione del principio costituzionale di efficienza organizzativa¹³.

Senza considerare, poi, che pure sul piano delle fonti di regolazione si assiste ad un'interessante evoluzione verso una maggiore flessibilità, attraverso la *soft law* “anomala” costituita dalle “Linee guida” o “di indirizzo” con ulteriori effetti, verrebbe da dire, di *relativizzazione* della riserva di legge in materia di macro-organizzazione ex art. 97, comma 1, Cost.¹⁴.

Delineato il contesto istituzionale, nelle pagine che seguono, s'intende centrare l'attenzione sugli istituti organizzativi incisi dalla “riforma Madia” (e su cui insistono, da ultimo, alcuni provvedimenti adottati dal governo “gialloverde”).

(1) In primo luogo, emerge con prepotenza la tematica della programmazione degli organici e delle provviste di personale. Si punterà il *focus*, in particolare, sul disegno perseguito dal legislatore di *sostituzione funzionale*, in chiave efficientistica, del Piano di programmazione triennale dei fabbisogni di personale (strumento dinamico) alla Dotazione organica (strumento tendenzialmente statico)¹⁵.

(2) In secondo luogo, s'implementa un'importante direttrice di riforma in materia di procedure concorsuali: segnatamente, l'istituto del concorso diviene – per la prima volta nella storia del diritto del lavoro pubblico suc-

¹³ Cfr. D'ANTONA, *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni*, in CARUSO, SCIARRA (a cura di), *Massimo D'Antona. Opere*, vol. IV, Giuffrè, 2000, p. 136. Sul sincretismo fra ordinamento pubblico e privato anche nella materia organizzativa v. di recente RUSCIANO, SIMEOLI, *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *DDP-Aggiornamento*, 2017, p. 404.

¹⁴ Sul punto v. D'ONGHIA, *Il fabbisogno del personale pubblico e le politiche di reclutamento tra nuove sfide e riduzione dei costi*, in *RGL*, 2018, I, p. 448.

¹⁵ Su obiettivi e criteri della “riforma Madia”, v. ampiamente MATTARELLA, *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Il Mulino, 2017, p. 46 ss.

cessiva alla riforma avviata negli anni '90 – oggetto di revisione nel nome, ancora una volta, di una maggiore valorizzazione della qualità e dell'efficienza dell'agire amministrativo¹⁶. Su questo versante, il processo di riforma prosegue, pur fra luci ed ombre, con il nutrito “pacchetto” di misure adottate su impulso del governo “gialloverde”: segnatamente si tratta, in ordine cronologico, di disposizioni racchiuse nella l. 30 dicembre 2018, n. 145 (l. di bilancio 2019); nel d.l. 28 gennaio 2019, n. 4 (“recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni”), conv. in l. n. 28 marzo 2019, n. 26; nella l. 19 giugno 2019, n. 56 (“Interventi per la concretezza delle azioni delle p.a. e la prevenzione dell'assenteismo”); nonché nel d.l. 30 aprile 2019, n. 34, conv. in l. 28 giugno 2019, n. 58 (c.d. “decreto crescita”)¹⁷.

(3) Terzo pilastro della riforma (ma pare più appropriato definirlo un “puntello”) è la nuova disciplina mirata al “superamento del precariato” mediante le c.d. stabilizzazioni. Anche in questo ambito si valorizza il principio di efficienza in senso lato (razionalizzazione degli organici mediante assorbimento dei precari, così rimediando agli abusi delle p.a. su questo terreno), ma anche in senso stretto (immissione negli organici di personale in possesso di requisiti di professionalità e adeguatamente addestrato per lo svolgimento delle funzioni). È pur vero, d'altra parte, che l'insistenza sulle stabilizzazioni (cui non si sottrae neppure la l. n. 145/2018, con una misura *ad hoc* per gli LSU/LPU) sortisce l'effetto controintuitivo di contrastare l'afflusso di forze fresche nella p.a., ostacolando quel “ricambio generazionale” che lo stesso decreto Madia (e le più recenti misure del governo “gialloverde”) tendono a perseguire¹⁸.

2. *Il primo pilastro della riforma: il primato della “programmazione dei fabbisogni di personale” nella logica del dinamismo organizzativo (a scapito della rigidità della dotazione organica)*

Uno dei principali obiettivi della “riforma Madia” è quello esemplificato dal disposto dell'art. 17, comma 1, lett. q), l. n. 124/2015, che postula il

¹⁶ Ancora MATTARELLA, *op. cit.*, p. 149 ss.

¹⁷ V. *infra*, par. 3.3.1.; a questo nutrito pacchetto si aggiunge il d.d.l. recante “Deleghe al Governo per il miglioramento della p.a.” (A.S. n. 1122/2019), il cui *iter* parlamentare appare tuttavia quanto mai incerto a seguito della caduta del governo M5S-Lega e la conseguente decadenza del Ministro della p.a. Giulia Bongiorno, promotrice del d.d.l.

¹⁸ V. *infra*, par. 4.

“progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni, fermi restando i limiti di spesa anche al fine di facilitare i processi di mobilità”.

Occorre premettere che gli “organici” rappresentano per ogni amministrazione l’ossatura del sistema organizzativo, raffigurando il *quantum* di personale di cui l’ente abbisogna per assicurare il corretto svolgimento delle funzioni e una corretta erogazione dei servizi¹⁹.

Lo strumento per realizzare tale finalità è mutato in corso di tempo. Dalle “piante organiche”, definite sulla base della periodica rilevazione dei “carichi di lavoro”²⁰, si è passati, a partire dal 1998²¹, alla codificazione della coppia “dotazione organica/programmazione del fabbisogno di personale”²². La prima identificava lo “scheletro” della struttura organizzativa, dal punto di vista della provvista di personale, prevedendo l’art. 6, comma 3 (vecchio testo) che l’ente, una volta approvata la dotazione “periodicamente e comunque a scadenza triennale”, potesse poi procedere tramite “variazioni” della stessa coerenti con la programmazione del fabbisogno di personale *ex art.* 39, l. 27 dicembre 1997, n. 449.

Già tale evoluzione del quadro normativo veniva considerata funzionale all’abbandono di talune rigidità a vantaggio di nuove flessibilità organizzative²³.

Orbene, la l. delega n. 124/2015 sembra palesare l’insoddisfazione del legislatore per l’esito di quella riforma²⁴ e avviare un percorso di ulteriore revisione degli istituti, contrassegnato dal tentativo di introdurre elementi di flessibilità e duttilità organizzativa funzionali ad esigenze di efficienza. Ciò che rileva non è più, tanto, ricostruire lo “scheletro della p.a.”²⁵, quanto piuttosto definire, con cadenze ravvicinate, “un percorso personalizzato e coerente di sviluppo organizzativo”²⁶.

Obiettivo del decreto attuativo (art. 4 d.lgs. n. 75/2017, che riscrive l’art.

¹⁹ Cfr. TARADEL, *Organico (diritto amministrativo)*, in *ED*, vol. XXXI, 1981, p. 117 ss.

²⁰ Cfr. RICCOBONO, *Organizzazione amministrativa e mobilità del personale nel lavoro pubblico privatizzato*, Edizioni scientifiche italiane, 2017, p. 92 ss.

²¹ Cfr. ESPOSITO, *Sisifo unchained? La pianificazione delle risorse umane nel lavoro pubblico: antiche questioni (irrisolte) e nomenclature “di seconda mano”*, in *LPA*, 2018, p. 69.

²² RICCOBONO, *op. cit.*, p. 99 ss.

²³ Cfr. BARBIERI, *op. cit.*, p. 9; v. anche ESPOSITO, *op. cit.*, p. 71.

²⁴ Sulle cui ragioni v. RICCOBONO, *op. cit.*, p. 109 ss.

²⁵ TAMASSIA, *op. cit.*, p. 348.

²⁶ Ancora TAMASSIA, *op. cit.*, p. 354.

6 e introduce l'art. 6-ter) è il superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni, per introdurre elementi di duttilità del sistema, attraverso la definitiva valorizzazione del documento di programmazione del fabbisogno di personale, al fine di adattare le dimensioni di quest'ultimo alle mutevoli esigenze dell'organizzazione²⁷.

I primi due commi dell'art. 6 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (nuovo testo) risultano sul punto di estrema chiarezza: “le amministrazioni pubbliche definiscono l'organizzazione degli uffici (...) adottando, in conformità al piano triennale dei fabbisogni di cui al comma 2, gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti, previa informazione sindacale, ove prevista nei contratti collettivi nazionali” (comma 1). Nel disegno risultante dalla “riforma Madia”, il baricentro del sistema è presidiato dal “piano triennale del fabbisogno di personale”, che orienta la fase macro-organizzativa: in esso (“uno e trino”: con proiezione triennale, ma disponibile all'aggiornamento di anno in anno) le amministrazioni “curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale”; ciò nel dichiarato fine di “ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di *performance* organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini” (comma 2).

Il legislatore rinvia poi a una fonte *sui generis*, ossia a “decreti di natura non regolamentare adottati dal Ministro per la semplificazione e la p.a. di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze” la definizione di “Linee di indirizzo per orientare le p.a. nella predisposizione dei rispettivi piani dei fabbisogni di personale”, precisando ulteriormente che tali decreti potranno fare riferimento “a fabbisogni prioritari o emergenti di nuove figure e competenze professionali” (art. 6-ter, comma 1, d.lgs. n. 165/2001)²⁸.

²⁷ Cfr. RUSCIANO, SIMIOLI, *op. cit.*, p. 448; GUIZZARDI, *Le linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle pubbliche amministrazioni*, in *Azienditalia*, 2018, p. 1052.

²⁸ In questo quadro, il richiamo agli “organi di vertice” delle amministrazioni quali soggetti che approvano “il piano di cui al comma 2” va inteso come riferito agli organi di indirizzo politico-amministrativo, fatto salvo il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali, mediante l'informazione, mentre non viene più richiamata la figura del dirigente. Tuttavia, l'art. 16, comma 1, lett. a-bis, d.lgs. n. 165/2001, sul punto non modificato, stabilisce che “i dirigenti propongono le risorse e i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti anche al fine dell'elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'articolo 6, comma 4”. Ne consegue che, nel sistema riformato dal decreto Madia, all'elaborazione del piano continuano a cooperare sia l'organo di

L'osservazione maggiormente ricorrente fra i commentatori ritiene che, con la riforma, si superi il principio di staticità delle dotazioni organiche, a vantaggio di un logica ispirata a istanze di dinamicità, insite nella natura stessa del piano di programmazione dei fabbisogni di personale²⁹.

Il sistema anteriore, incentrato invece sulle dotazioni organiche, ha conosciuto una degenerazione, nel momento in cui queste hanno finito per rappresentare una sorta di modello formalistico e burocratizzato, volto a fotografare schemi organizzativi superati dai fatti; sicché, ad esempio, a fronte di cessazione di personale non sostituito, i posti vacanti all'interno delle strutture amministrative venivano sostanzialmente congelati, accumulandosi vacanze in organico "fisse", talvolta prive di interesse dal punto di vista del reale fabbisogno organizzativo³⁰. La riforma intende rivedere tale assetto, individuando nel piano triennale di programmazione dei fabbisogni di personale lo strumento che incarna l'evoluzione in senso efficientistico del sistema, assicurando la costante rideterminazione dei bisogni effettivi corrispondenti alle esigenze cangianti della p.a.³¹.

La flessibilità dello strumento è accresciuta e valorizzata dalla possibilità di programmare annualmente quegli innesti corrispondenti a nuove esigenze professionali richieste dall'incedere dei tempi e dall'evoluzione dei modelli organizzativi e gestionali³².

Le potenzialità del nuovo sistema sono state enfatizzate dalle "Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani da parte delle amministrazioni pubbliche" adottate, ai sensi del già richiamato art. 6-ter, comma 1, d.lgs. n. 165/2001, in data 8 maggio 2018 (e pubblicate il 27 luglio 2018)³³.

governo sia, per la sua parte, la componente dirigenziale: in tal senso, da ultimo, C. Cost. 21 giugno 2019, n. 154.

²⁹ È un tassello determinante del percorso di riforma che consente di passare da "una visione formale e da un approccio giuridico a un modello dinamico e disegnato sulle reali esigenze di gestione delle amministrazioni": così FIORENTINO, *Appunti sulla riorganizzazione dell'amministrazione pubblica in Italia*, in *QRS*, 2017, n. 4, p. 204.

³⁰ Cfr. RUSCIANO, SIMIOLI, *op. cit.*, p. 448; D'ONGHIA, *Il fabbisogno del personale pubblico*, cit., p. 439; MAGRI, *Il lavoro pubblico tra sviluppo ed eclissi della "privatizzazione"*, in *GDA*, 2017, p. 589.

³¹ Oltre a MAGRI, *op. cit.*, 589, v. MAZZARO, SILVESTRO, *Fabbisogni e concorsi pubblici nella riforma Madia*, in *FA*, 2018, pp. 143-144.

³² Ancora MAZZARO, SILVESTRO, *op. cit.*, p. 145; D'ONGHIA, *Il fabbisogno del personale pubblico*, cit., p. 441; MAGRI, *op. cit.*, p. 588, immagina ottimisticamente una "pubblica amministrazione capace di ospitare nei propri organici le professioni del futuro".

³³ Su cui GUIZZARDI, *Le linee di indirizzo*, cit., p. 1052 ss. Come rilevano RUSCIANO, SI-

Precisato che i piani triennali dei fabbisogni di personale implicano l'applicazione di un metodo di analisi e rappresentazione delle esigenze sia sotto il profilo quantitativo (consistenza numerica di unità necessarie alla missione dell'amministrazione), sia sotto quello qualitativo (individuazione delle tipologie di professioni e competenze professionali meglio rispondenti alle esigenze dell'amministrazione stessa, anche tenendo conto delle professionalità emergenti in ragione dell'evoluzione del lavoro e degli obiettivi da perseguire) (pp. 6-7), le "Linee di indirizzo ministeriali" forniscono, in buona sostanza, alcune rilevanti indicazioni sulle modalità di ottimale funzionamento della fase programmatoria imperniata sul piano dei fabbisogni.

Segnatamente, le amministrazioni dovrebbero concepire quest'ultimo in una logica di individuazione dei fabbisogni reali dell'amministrazione, a partire dalle "professionalità infungibili", abbandonando il criterio della mera sostituzione di figure cessate dal servizio, ma manifestando sensibilità verso le nuove professioni e relative competenze. In tal modo, la programmazione assumerebbe il senso di un atto volto a pianificare il reclutamento "in coerenza con le necessità reali, attuali e all'occorrenza future", così da superare i modelli di fabbisogno fondati sulle logiche delle "dotazioni organiche storizzate" (pp. 4 e 8)³⁴.

Come si è correttamente notato, l'elemento innovativo consiste dunque nell'assegnare alle p.a. "la possibilità di valutare le proprie esigenze sia in termini di fabbisogno complessivo, sia in termini di figure professionali richieste"³⁵, tenuto conto, in ogni caso, della mobilità quale strumento prioritariamente satisfattivo delle vacanze derivanti dai fabbisogni, *condicio sine qua non* (procedurale e sostanziale) del ricorso alle procedure di reclutamento mediante concorso.

Occorre naturalmente valutare quali siano i limiti entro cui le amministrazioni utilizzano lo strumento del piano dei fabbisogni.

L'art. 6 d.lgs. n. 165/2001 dispone al riguardo che il "piano triennale indica le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse

MIOLI, *op. cit.*, p. 448, "tali linee, aventi natura amministrativa e contenuto di mero dettaglio delle disposizioni di rango legislativo, hanno il compito di rendere quanto più omogenea possibile l'adozione da parte di tutte le amministrazioni pubbliche del predetto piano di fabbisogno del personale".

³⁴ Il che consentirebbe di transitare da una "organizzazione per posti" a una "per competenze" (ancora da ultimo, per un richiamo di questa "formula", v. FIORENTINO, *op. cit.*, p. 206).

³⁵ D'ONGHIA, *Il fabbisogno del personale pubblico*, cit., p. 442.

quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente” (comma 2); inoltre, “in sede di definizione del piano di cui al comma 2, ciascuna amministrazione indica la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati (...) nell’ambito del potenziale limite finanziario massimo della medesima (...) garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione”, fermo restando “che la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente” (comma 3)³⁶.

Tali disposizioni sono state oggetto di approfondimento e chiarimento da parte del Ministero mediante le più volte menzionate “Linee di indirizzo”. Emerge, in specie, come i due commi dell’art. 6 prima richiamati trovino un elemento di congiunzione nell’individuazione della “dotazione organica” – che dunque non esce di scena, bensì residua all’interno della previsione normativa scaturente dalla riforma – quale “valore finanziario di spesa potenziale massima sostenibile che non può essere valicata dal piano triennale dei fabbisogni” (p. 10). Proprio dall’ultima dotazione organica approvata dal singolo ente – raccomandando le “Linee di indirizzo” – quest’ultimo prende le mosse per calcolare il “valore finanziario dei fabbisogni programmati” (p. 13), fermo restando che la rimodulazione annuale dei fabbisogni medesimi avviene in regime di “neutralità finanziaria”³⁷.

Ulteriore limite è insito nel richiamo ai vincoli derivanti dalla legge in materia di facoltà assunzionali, peraltro variabili a seconda dell’amministrazione di riferimento.

Il doppio limite incombente sulle amministrazioni ha già costituito oggetto di valutazione da parte delle sezioni regionali della Corte dei Conti, pronunziate in sede consultiva. In particolare, C. Conti – sez. autonomie, con deliberazione n. 4/2019, si è soffermata sulla valenza della dotazione organica quale vincolo finanziario invalicabile, rammentando come il piano dei fabbisogni, pur essendo strumento di per sé flessibile e innovativo, non può programmare assunzioni di personale incidenti, in prospettiva pluriennale, sul bilancio dell’ente al di là di quanto esso consente, sia per vincolo “dotazionale”, sia in forza di vincoli legali ulteriori, particolarmente cogenti per gli enti locali³⁸.

³⁶ Sulle implicazioni di questa disposizione v. ESPOSITO, *op. cit.*, p. 76.

³⁷ Le “Linee di indirizzo” individuano le varie categorie di personale la cui spesa insiste sul *budget* utilizzabile annualmente alla stregua dei principi indicati.

³⁸ In senso conforme cfr. C. Conti, sez. reg. controllo Marche, 7 marzo 2019, n. 11; C.

Orbene, proprio questo è parso costituire, all'indomani della riforma, il principale elemento di criticità del sistema, pur a fronte del ripristino integrale del *turn over* (100% delle cessazioni dal servizio in corso d'anno)³⁹. Il rischio è che si perpetui quella che è stata definita una “programmazione impossibile”, perché vanificata da vincoli finanziari ancora troppo stringenti, pur in contesto ordinamentale contrassegnato dalla “fine della crisi” e, dunque, dall'allentamento delle politiche di *spending review* nelle p.a., anche e soprattutto sul versante del reclutamento del personale. Sicché le p.a. potrebbero di fatto limitarsi a recepire una mera variazione terminologica in tema di documento di programmazione, ma senza sganciarsi dalla logica meramente sostitutiva di personale cessato imposta dai vincoli di bilancio⁴⁰.

Per altro verso, pare appropriato quanto sottolineato da recente dottrina: qualsiasi impulso verso una revisione in senso flessibile ed efficientistico dei processi di programmazione – condizione essenziale per il “miglioramento” delle politiche di reclutamento, essendo i due momenti strettamente connessi (p. 5 delle “Linee di indirizzo”) – rischia di restare un guscio vuoto se non accompagnato da comportamenti e prassi virtuose da parte delle amministrazioni pubbliche⁴¹.

Se è vero, in definitiva, che la “riforma Madia” prospetta un'ulteriore evoluzione del processo avviato con il superamento delle piante organiche, sfociato, ora, nel ridimensionamento delle dotazioni organiche, ridotte a documento costituente “vincolo finanziario”, a vantaggio della duttilità efficientistica dei piani di programmazione dei fabbisogni, spetta alle p.a. operare per implementare concretamente e proficuamente la novità.

Conti, sez. reg. controllo Veneto, 20 dicembre 2018, n. 548; C. Conti, sez. reg. controllo Puglia, 13 luglio 2018, n. 111 e 28 settembre 2018, n. 141, alla cui stregua “la maggiore flessibilità del piano dei fabbisogni debba necessariamente coniugarsi con il rispetto dei limiti di spesa del personale previsti dal quadro normativo vigente”.

³⁹ Anche in virtù della necessità di ricondurre alle voci di spesa per il personale compatibili con i vincoli di spesa ogni “risorsa umana” assunta a tempo indeterminato o determinato (v. in particolare C. Conti, sez. reg. controllo Puglia, n. 141/2018), nonché avanzamenti economici per progressioni (C. Conti, sez. reg. controllo Puglia, n. 111/2018).

⁴⁰ Sul punto cfr. MAGRI, *op. cit.*, p. 590. Una prima inversione di tendenza in questa direzione si registra, peraltro, nella più recente legislazione: v. in particolare l'art. 33 d.l. n. 34/2019, conv. in l. n. 58/2019 (c.d. “decreto crescita”), con riferimenti al reclutamento nelle regioni e negli enti locali (v. *infra*, par. 3.3.1.).

⁴¹ Cfr. ESPOSITO, *op. cit.*, p. 80.

3. *Il secondo pilastro della riforma: la curvatura "efficientistica" della disciplina dei concorsi pubblici*

Com'è noto, il concorso è lo strumento mediante il quale l'ordinamento assicura che l'accesso agli impieghi pubblici sia normalmente assistito da opportune garanzie di imparzialità e meritocrazia, impedendo che l'amministrazione pubblica possa, alla stregua del datore di lavoro privato, ricorrere all'*intuitus personae* o, comunque, operare selezioni non assistite da garanzie di correttezza ed obiettività⁴². Le finalità in tal maniera perseguite risultano talmente importanti da avere imposto la *costituzionalizzazione* del concorso, eccetto che nelle fattispecie di reclutamento "in deroga" introdotte, alla stregua del perseguimento di interessi pubblici meritevoli di tutela costituzionale, dal legislatore⁴³.

D'altra parte, occorre sottolineare come la rigorosa formalizzazione giuridica delle modalità di accesso, pur avendo quasi per definizione salvaguardato le esigenze connesse all'imparzialità della p.a. evitando arbitri e favoritismi, allo stesso tempo palesa importanti limiti sul piano della concretizzazione del principio di buon andamento, specie in riferimento al suo corollario rappresentato, come si è ampiamente illustrato nel paragrafo iniziale, dal principio di efficienza.

Su questo versante si registrano importanti elementi di tensione fra i criteri costituzionali di cui all'art. 97 Cost. Tensione che la stessa Corte Costituzionale per certi versi sottovaluta, nella misura in cui tende a ritenere che il concorso, quale strumento ordinario di reclutamento sia, al contempo, garanzia di imparzialità e di buon andamento, supponendo che l'evidenza pubblica e le puntuali regole procedimentali fissate, in particolare, dal d.P.R. n. 9 maggio 1994, n. 487 assicurino, *ipso facto*, il perseguimento delle finalità "meritocratiche" della procedura, favorendo la selezione dei migliori fra i candidati⁴⁴.

Questo sillogismo è, in verità, tutt'altro che pacifico⁴⁵ e, in realtà, messo

⁴² AMENDOLA, *Concorso a pubblico impiego*, in *ED*, vol. III, 1961, p. 613.

⁴³ Cfr. PINELLI, *Sub art. 97, comma 3, sez. I*, in BRANCA, PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 1994, p. 341; da ultimo, per un riepilogo delle questioni, D'ONGHIA, *Il sistema di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni*, in AA.VV., *Lavoro pubblico*, Giuffrè, 2018, pp. 85-87.

⁴⁴ Ancora di recente il principio di diritto è affermato da C. Cost. 6 febbraio 2018, n. 40 (e ivi per ulteriori richiami ai precedenti).

⁴⁵ Cfr. CARUSO, *Le riforme e il lavoro pubblico: la legge Madia e oltre. Miti, retoriche, nostalgie e realtà nell'eterno ritorno' allo statuto speciale del lavoratore pubblico*, in questo Volume.

in discussione *apertis verbis* dalla “riforma Madia”. Anzi, proprio questo rappresenta uno dei più significativi tornanti della riforma. Sino ad ora, l’attenzione dedicata dal legislatore, in epoca successiva alla “privatizzazione”, alle procedure concorsuali era stata davvero scarsa, ritenendosi la tematica del tutto attratta nell’orbita della disciplina pubblicistica, nella logica dominante del concorso quale procedimento amministrativo composto da una sequenza di sub-procedimenti implicanti interessi legittimi e le cui controversie erano rimesse per definizione alla giurisdizione del giudice amministrativo⁴⁶.

La l. delega n. 124/2015 prova a invertire la rotta, intervenendo con una qual certa decisione sui concorsi, a partire dall’ assunto per cui il principio di efficienza, applicato alla materia del reclutamento, implica una revisione delle modalità concorsuali che corrobori la valenza selettiva in senso realmente meritocratico (al di là degli orpelli formalisticamente egualitari) dello stesso⁴⁷.

Per questa ragione si è messa in evidenza, in dottrina, l’ampiezza del “catalogo delle deleghe riguardanti l’*enforcement* del sistema di reclutamento tramite concorso”⁴⁸.

Si tratta, a ben vedere, dell’art. 17, comma 1, lett. b)-g), contenente criteri direttivi in materia di: *i*) modalità organizzative del concorso, con valorizzazione della centralizzazione/agggregazione delle procedure; *ii*) rilevanza dei requisiti e/o titoli di ammissione, fra cui il “voto minimo di laurea” e il “dottorato di ricerca”; *iii*) disposizioni in materia di titoli valutabili e tecniche di valutazione, nonché in tema di candidati “idonei” e graduatorie concorsuali.

Il disegno complessivo emergente dalla legge delega è di certo pregnante, ma forse eccessivamente pretenzioso, affidato com’è a principi direttivi sovente elastici, se non addirittura generici. Tanto per fare un esempio, il criterio concernente “la previsione di prove concorsuali che privilegino l’accertamento delle capacità dei candidati di utilizzare e applicare a problemi

⁴⁶ Cfr. sul punto AMENDOLA, *op. cit.*, pp. 641-642.

⁴⁷ Cfr. MATTARELLA, *op. cit.*, pp. 152-153; ID., *Il principio del concorso e la sua parodia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2017, pp. 417-418. Ma v. già LUCIANI, *Selezione del personale e contratto di lavoro pubblico e privato*, Jovene, 2002, p. 2: “l’obiettivo del merito, almeno in Italia, è stato gradualmente oscurato e poi sovrastato dal principio di imparzialità”; sicché dalla prevalenza della “funzione difensiva” del concorso è derivata, sia nella legge sia in giurisprudenza, l’attenzione smodata per “le garanzie [formali] ai concorrenti, mentre nessuna (o comunque) scarsa considerazione è stata rivolta a soluzioni che consentissero di accertare effettivamente il possesso delle cognizioni e delle attitudini necessarie (...) a coprire i posti messi a concorso”.

⁴⁸ RICCOBONO, *La nuova disciplina sugli organici tra opportunità e occasioni mancate*, in AA.VV., *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la “riforma Madia”*, Cedam, 2018, p. 23.

specifici e casi concreti le nozioni teoriche" (art. 17, comma 1, lett. b), l. n. 124/2015) evoca una prospettiva di riforma certamente di grande interesse, ma difficilmente traducibile in un testo di legge.

È pur vero che, ai sensi dell'art. 6, comma 5.2, d.lgs. n. 75/2017 (modificativo dell'art. 35, comma 2, d.lgs. n. 165/2001) "il Dipartimento della funzione pubblica, anche avvalendosi dell'Associazione Formez P.A. e della Commissione RIPAM, elabora, previo accordo in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'art. 4 d.lgs. n. 281 del 1997, linee guida di indirizzo amministrativo 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, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, vigente in materia. Le linee guida per le prove concorsuali e la valutazione dei titoli del personale sanitario, tecnico e professionale, anche dirigente, del Servizio sanitario nazionale sono adottate di concerto con il Ministero della salute".

Emerge quasi la consapevolezza dei limiti di intervento della legge nella materia: sicché si rimette a una fonte non legislativa il compito di "riscrivere" alcune regole sui concorsi, per quanto ciò dovrebbe avvenire nel rispetto della disciplina regolamentare (d.P.R. n. 487/1994) attualmente vigente.

Tale fonte ha preso la forma della Direttiva n. 3/2018 del Ministero per la semplificazione e la p.a. contenente "Linee guida sulle procedure concorsuali" (adottate il 24 aprile 2018 e pubblicate il successivo 12 giugno).

Peraltro, e come si vedrà ulteriormente *infra*, talune delle misure contenute nelle Linee Guida – e dunque riconducibili al disegno della l. n. 124/2015 – sono state riprese in seno ai vari provvedimenti adottati, in materia concorsuale, dal governo attualmente in carica.

3.1. Le "parti" attuate della l. delega n. 124/2015: organizzazione dei concorsi per "aggregazione", requisiti di ammissione, titoli valutabili, idonei e graduatorie di concorso

Nel decreto Madia è stata, dunque, riversata solo una parte delle misure previste dalla legge delega: misure non prive di interesse, invero, per le concrete ricadute sulla disciplina in tema di concorsi.

(A) Occorre rilevare preliminarmente, tuttavia, che la l. n. 124/2015 non ha inteso intervenire sul "nucleo duro" della disciplina dei concorsi. Ferma restando l'assai rilevante novità sul versante della programmazione, con l'af-

fermata prevalenza del piano triennale dei fabbisogni di personale a scapito della dotazione organica, per il resto si conferma difatti quanto la normativa vigente già prevedeva.

In primo luogo, restano immutati gli adempimenti antecedenti all'indizione del concorso diversi, appunto, dal documento programmatico. Pertanto, la p.a. che ha correttamente pianificato il fabbisogno di personale, qualora intenda procedere a bandire uno o più concorsi deve previamente pubblicare l'avviso (o gli avvisi) di mobilità: l'applicazione del principio di economicità vuole infatti che la p.a. non assuma se può ricoprire la vacanza in organico con personale in mobilità volontaria (art. 30, comma 2-*bis*, d.lgs. n. 165/2001) ovvero collocato nelle liste di disponibilità a seguito di procedura di mobilità collettiva (art. 34, comma 6, d.lgs. n. 165/2001)⁴⁹.

Sia l'approvazione con cadenza annuale del piano dei fabbisogni, sia la procedura di mobilità preventiva costituiscono *condicio sine qua non* per procedere alla pubblicazione del bando, e le p.a. che non provvedono a tali adempimenti non possono assumere nuovo personale (artt. 6, comma 6 e 34-*bis*, comma 5, d.lgs. n. 165/2001).

Non va dimenticato, inoltre, come, ai sensi dell'art. 35, comma 4, d.lgs. n. 165/2001, per le assunzioni del personale delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie e degli enti pubblici non economici occorre l'autorizzazione all'avvio delle procedure concorsuali mediante d.P.C.M. di concerto con il Ministro dell'economia e finanze.

Solo una volta espletati questi passaggi, l'amministrazione è in condizione di procedere alla pubblicazione del bando di concorso, strumento questo che consente di dare effettività agli importanti principi enunciati dall'art. 35, comma 3, d.lgs. n. 165/2001, in materia di pubblicità, trasparenza e oggettività delle procedure di concorso⁵⁰, assurgendo, secondo la consolidata

⁴⁹ Cfr. D'ONGHIA, *Il sistema di reclutamento*, cit., p. 94 ss.; in giurisprudenza, v. Cons. St., sez. IV, 1° giugno 2016, n. 2318; Cons. St., sez. V, 18 agosto 2010, n. 5830; Tar Lazio, sez. I, 2 dicembre 2014, n. 12129; Tar Sardegna, sez. II, 17 aprile 2013, n. 330. Peraltro v. *infra*, par. 3.3.1, a proposito della previsione, nei più recenti provvedimenti di legge, di deroghe agli adempimenti preliminari ai concorsi, in vista dell'accelerazione delle procedure concorsuali.

⁵⁰ Peraltro, come acclarato in giurisprudenza, il bando di concorso ha duplice natura giuridica: provvedimentale da un canto e di "offerta al pubblico" dall'altro, con conseguente dovere della p.a. procedente di adempiere, in forza di questa seconda, agli obblighi dal bando derivanti secondo correttezza e buona fede contrattuale: cfr. Cass. Sez. Un., 13 dicembre 2017, n. 29916; Cass. 6 maggio 2015, n. 9107; Cass. 1° ottobre 2014, n. 20735; Cass. 28 novembre 2011, n. 25045; Cass. 20 gennaio 2009, n. 1399.

definizione di dottrina e giurisprudenziale, a *lex specialis* della procedura selettiva⁵¹.

(B) Venendo alle annunciate innovazioni normative di cui al decreto Madia, queste appaiono complessivamente più rilevanti di quanto potrebbe apparire ad un'analisi superficiale e, per di più, indicano linee di tendenza che sono state approfondite, in una direzione di prevalente continuità, dalle misure di legge approvate su impulso del governo (c.d. "gialloverde") in carica.

(B.1) Un primo terreno di regolazione riguarda le modalità organizzative del concorso. Rileva sul punto la nuova disposizione dell'art. 35, comma 5, d.lgs. n. 165/2001, dal cui tenore complessivo pare emergere una generalizzazione della direttiva legislativa in ordine alla "centralizzazione" o "aggregazione" delle procedure concorsuali per i dirigenti e le figure professionali comuni, già contenuta nell'art. 4, comma 3-*quinquies*, d.l. 31 agosto 2013, n. 101, conv. in l. 30 ottobre 2013, n. 125, in riferimento alle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie e degli enti pubblici non economici⁵².

Orbene, con il decreto Madia la direttiva in questione è estesa alle "restanti amministrazioni pubbliche", le quali possono a questo scopo "rivolgersi al Dipartimento della funzione pubblica e avvalersi della Commissione per l'attuazione del Progetto di Riqualificazione delle P.A. (RIPAM), di cui al decreto interministeriale 25 luglio 1994", fatte ovviamente salve le competenze delle commissioni esaminatrici⁵³.

Analogamente, trova estensione la disposizione dell'art. 4, comma 3-*septies*, d.l. n. 101/2013, che consente al bando di concorso di fissare un contributo di ammissione a carico dei candidati.

Tale novità (parziale: come detto, si è trattato della riproposizione generalizzata di una misura già vigente) attua il principio direttivo di cui all'art. 17, comma 1, lett. c), l. n. 124/2015, che sottolinea sì come l'effettuazione

⁵¹ Cfr. D'ONGHIA, *Il sistema di reclutamento*, cit., p. 99.

⁵² Sfugge però a questo punto il mancato coordinamento con l'art. 35, comma 3, lett. d), d.lgs. n. 165/2001 che continua a includere, fra i principi basilici in materia di concorsi, quello del decentramento delle procedure: in tal senso v. anche GENTILE, *Il reclutamento del personale pubblico*, in ESPOSITO, LUCIANI, ZOPPOLI A., ZOPPOLI L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, 2018, p. 107.

⁵³ Qualora si tratti di posizioni vacanti collocate nell'ambito della stessa regione è possibile procedere con concorso unico regionale.

“delle prove in ambiti territoriali sufficientemente ampi” garantisce la “economicità dello svolgimento della procedura concorsuale”, ma soprattutto (ed è questa la *ratio* prevalente della misura normativa) postula che ciò favorisca l’applicazione di “criteri di valutazione uniformi, per assicurare omogeneità qualitativa e professionale in tutto il territorio nazionale per funzioni equivalenti”⁵⁴.

(B.2) Un secondo nucleo di innovazione legislativa ha a che vedere con i requisiti di ammissione e/o i titoli da valutare in corso di procedura da parte della commissione giudicatrice.

A proposito dei requisiti richiesti per “specifici profili o livelli di inquadramento” la p.a. ha la possibilità di rendere vincolante il possesso del titolo di dottore di ricerca, ferma restando la necessaria valutazione del titolo di specializzazione post-universitaria, ove pertinente, fra quelli rilevanti in sede di giudizio della commissione giudicatrice (art. 35, comma 3, lett. e-ter, in attuazione dell’art. 17, comma 1, lett. f), l. n. 124/2015)⁵⁵.

Difetta invece la soppressione del “voto minimo di laurea” come requisito di ammissione al concorso, su cui pure era stato inserito un apposito criterio direttivo in legge delega (art. 17, comma 1, lett. d), l. n. 124/2015). Il mancato intervento potrebbe avere a che fare con la posizione restrittiva che, sul punto, la giurisprudenza amministrativa tende comunemente ad assumere, considerando le clausole del bando di concorso che introducono il voto minimo di laurea, in deroga al principio di cui all’art. 2, comma 6, d.P.R. n. 487/1994, illegittime se non razionalmente giustificate dalla effettiva peculiarità della figura professionale selezionata mediante concorso⁵⁶.

(B.3) Solo apparentemente defilata è la modifica dell’art. 37, comma 1, d.lgs. n. 165/2001, sicché fra le prove di concorso obbligatorie, oltre all’ accertamento della conoscenza dell’uso delle apparecchiature informatiche, si annovera ora “la conoscenza della lingua inglese, nonché, ove opportuno in relazione al profilo professionale richiesto, di altre lingue straniere”.

La novità, consistente nel considerare inderogabile l’effettuazione della prova di lingua inglese (e non più di una prova di lingua a scelta, che diventa

⁵⁴ Cfr. NERI, *Il reclutamento nel pubblico impiego alla luce dei recenti interventi normativi*, in *Federalismi.it*, 10 ottobre 2018, pp. 17-18.

⁵⁵ La Commissione speciale del Consiglio di Stato, nel Parere n. 916/2017, rileva l’eccessiva timidezza del legislatore delegato sulla misura in questione, stante il carattere facoltativo e non cogente della misura; analogamente MAZZARO, SILVESTRO, *op. cit.*, p. 154; GENTILE, *op. cit.*, p. 105.

⁵⁶ Ancora da ultimo v. Tar Lazio, sez. III, 15 febbraio 2019, n. 2112.

semmai ulteriore, qualora il profilo professionale lo imponga, rispetto a quella obbligatoria), è condivisibilmente funzionale ad obiettivi di efficienza e qualità nella selezione del personale, data l'indiscussa rilevanza globale della conoscenza dell'idioma britannico⁵⁷.

Il punto, di notevole rilevanza giuridica, è però se l'art. 37, comma 1, d.lgs. n. 165/2001 configuri una modalità dell'esame, ossia di accertamento, in sede di espletamento della prova, delle competenze linguistiche, ovvero se le p.a. possano richiedere una certificazione che attesti il possesso di competenze quale "requisito di accesso" al concorso (al pari, per esempio, del titolo di dottore di ricerca, alla stregua di quanto rilevato *supra*).

Orbene, già all'indomani della riforma, alcune amministrazioni pubbliche hanno applicato in modo stringente la previsione normativa introdotta dal decreto Madia, proprio richiedendo, fra i titoli di ammissione al concorso, la certificazione di conoscenza della lingua inglese.

Per prima l'Inps, in occasione del recente maxi-concorso per posti di analista di processo e consulente professionale.

Proprio su questa procedura concorsuale si è formata la pionieristica giurisprudenza sul nuovo testo dell'art. 37, comma 1, d.lgs. n. 165/2001. Il Tar Lazio, che in sede cautelare aveva accolto l'istanza di sospensione del concorso da parte di aspiranti candidati privi degli attestati di conoscenza linguistica, pronunziandosi nel merito⁵⁸, ha mutato giurisprudenza, ritenendo legittima la clausola del bando, sulla base di due argomenti convergenti:

i) un'interpretazione dell'art. 37, comma 1, d.lgs. n. 165/2001 resa in conformità all'art. 17, comma 1, lett. e), l. n. 124/2015, che fissava quale criterio direttivo la "previsione dell'accertamento della conoscenza della lingua inglese o di altre lingue, quale *requisito di partecipazione al concorso* o titolo di merito valutabile dalle commissioni giudicatrici, secondo modalità definite dal bando anche in relazione ai posti da coprire". In tal modo riconoscendo valide e praticabili tutte le opzioni: requisito di ammissione o titolo di merito valutabile nell'ambito della prova di concorso;

⁵⁷ V. ancora il Parere n. 916/2017 della Commissione speciale del Consiglio di Stato: "la prevalenza accordata alla lingua inglese appare ragionevole e opportuna, oltre che coerente con i principi di cui agli artt. 2, 3, comma 2, e 97 Cost., tale conoscenza rispondendo notoriamente ad un miglior funzionamento dell'amministrazione e tenendo conto peraltro che viene rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione la previsione nel bando di concorso di altre lingue straniere in relazione ai posti messi a concorso"; in senso conforme MAZZARO, SILVESTRO, *op. cit.*, p. 156.

⁵⁸ Tar Lazio, sez. III-*quater*, 1° febbraio 2018, n. 754; 8 marzo 2018, n. 2645.

ii) il rilievo secondo cui per profili professionali specialistici e le cui mansioni prevedono rapporti costanti con soggetti internazionali, il bando può legittimamente prevedere quale requisito di ammissione la certificazione, mediante idonei attestati, di conoscenza della lingua inglese.

Tale lettura appare ora suffragata dalle “Linee guida sulle procedure concorsuali”: il par. 3, ultima parte, dopo avere precisato che le competenze relative alla lingua “potranno essere oggetto, oltre che di prove di esame o in alternativa ad essa, di requisiti di ammissione”, chiarisce ulteriormente che “i bandi possono richiedere una certificazione di un certo livello di conoscenza della lingua inglese, sulla base del sistema di esami diffuso a livello internazionale”.

(B.4) Quarto e ultimo segmento di disciplina su cui incide il decreto Madia riguarda la composizione della graduatoria finale e la sua vigenza nel tempo.

Al riguardo, l’art. 6, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 75/2017 – nell’attuare l’art. 17, comma 1, lett. c), l. n. 124/2015 – ha introdotto il comma 3, lett. e-bis, art. 35 d. lgs. n. 165/2001, prevedendo in capo alle p.a. la facoltà di “limitare nel bando il numero degli eventuali idonei in misura non superiore al 20% dei posti messi a concorso”.

Tale previsione, nel consentire al bando di concorso di limitare il numero degli “idoneati”, in consistenza esigua rispetto a quel che è accaduto sinora, intendeva disinnesicare le conseguenze dello scorrimento tendenzialmente obbligatorio delle graduatorie concorsuali, asseverato dalla più recente giurisprudenza amministrativa.

Quest’ultima, adeguandosi all’insegnamento nomofilattico impartito dall’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza n. 14/2011, ha identificato un principio di *favor* per lo scorrimento della graduatoria ancora vigente, in luogo di un eventuale bando di concorso, con le uniche eccezioni, di cui si chiede alla p.a. debita motivazione, connesse alle circostanze che si tratti di profili professionali di nuova istituzione ovvero che la “nuova” procedura selettiva sia resa necessaria dalla diversità delle materie costituenti oggetto delle prove d’esame⁵⁹.

⁵⁹ Fra le più recenti cfr. Cons. St., sez. VI, 4 gennaio 2019, n. 103; Cons. St., sez. III, 3 luglio 2018, n. 4078; Tar Lazio, sez. II-bis, 28 novembre 2018, n. 11560; Cass. ord. 11 settembre 2018, n. 22080; nonché C. Conti, sez. reg. controllo Puglia, 9 luglio 2019, n. 72; C. Conti, sez. reg. controllo Piemonte, 21 gennaio 2019, n. 3; C. Conti, sez. reg. controllo Campania, 19 dicembre 2018, n. 158; C. Conti, sez. reg. controllo Puglia, 12 dicembre 2018, n. 161. In argomento, v. GEN-

Ciò in base a un principio di economicità e celerità organizzativa e dell'azione amministrativa, che però, si badi, non è necessariamente conforme a un interesse effettivo della p.a.

Infatti, a causa del proliferare, in corso di tempo, di norme di proroga che tendono a conferire ultrattività temporale alle graduatorie ben oltre il canonico "triennio" di cui all'art. 35, comma 5-ter, d.lgs. n. 165/2001, si è andato sedimentando un sistema in cui le p.a. debbono quasi giocoforza attingere a graduatorie concorsuali assai risalenti nel tempo, con l'effetto di reclutare personale inevitabilmente "invecchiato" (e non solo sotto il profilo anagrafico), piuttosto che favorire l'accesso nei ranghi della p.a., grazie a nuovi concorsi, di giovani meglio preparati e "generazionalmente" motivati.

D'altro canto, sarebbe stato congruente con la richiamata *ratio* dell'intervento legislativo anche disporre "la riduzione dei termini di validità delle graduatorie", secondo un criterio direttivo contenuto nella legge delega, ma non attuato in sede di decreto delegato⁶⁰.

Appare allora logicamente conseguenziale – come si vedrà fra breve – l'inclusione nella l. n. 145/2018 di misure che, nell'abrogare la disposizione del decreto Madia, tendono a ripristinare la durata triennale delle graduatorie, fissando termini perentori per lo scorrimento delle stesse, variabili a seconda del tempo in cui queste erano state approvate⁶¹.

3.2. Le parti inattuate della l. delega n. 124/2015, ma su cui dispongono le "Linee guida sulle procedure concorsuali": svolgimento delle prove concorsuali e rilevanza dei titoli di servizio

A completare il quadro delle nuove regole, in riferimento alle parti della delega non attuate dal d.lgs. n. 75/2017, hanno provveduto le "Linee guida di indirizzo amministrativo 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, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, vigente in materia" (art. 35, comma 5.2., d. lgs. n. 165/2001, introdotto dal decreto Madia).

TILE, *op. cit.*, p. 101; D'ONGHIA, *Il sistema di reclutamento*, cit., pp. 107-108; per un riepilogo delle questioni si rinvia a RICCI G., *L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato in funzione nomoflattica: il caso dello scorrimento delle graduatorie concorsuali*, in *LPA*, 2015, p. 493 ss.

⁶⁰ Lo rimarca GENTILE, *op. cit.*, p. 102.

⁶¹ V. *infra* par. 3.3.2.

A definire la finalità dell'intervento mediante tale fonte è la Direttiva del Ministro per la semplificazione e la p.a. n. 3/2018.

Queste s'inseriscono “nell'ambito di un più ampio intervento riformatore finalizzato ad aggiornare e migliorare la qualità, la professionalità e le competenze del personale che opera presso le amministrazioni pubbliche”, trovando “naturale collegamento con la nuova disciplina della programmazione dei fabbisogni introdotta dal d.lgs. n. 75/2017” (par. 1 delle Linee guida): s'istituisce infatti un nesso fra l'individuazione delle “figure professionali effettivamente utili alle amministrazioni” e il reclutamento dei “candidati migliori, corrispondenti a quelle figure professionali”.

(A) Fra i principi direttivi che, non trovando attuazione *ope legis*, sono stati “ripresi” dalla Direttiva n. 3/2018, vi sono certamente quelli in materia di modalità di svolgimento delle prove di concorso.

Un importante criterio direttivo, al riguardo, è contenuto nell'art. 17, comma 1, lett. b), l. n. 124/2015, secondo il cui tenore le prove concorsuali devono privilegiare “l'accertamento della capacità dei candidati di utilizzare e applicare a problemi specifici e casi concreti nozioni teoriche”. Principio di sicuro interesse, ma difficilmente traducibile in una misura di legge.

Da qui il ripiegamento sulla Direttiva n. 3/2018, che peraltro fornisce indicazioni operative riguardanti sia “la preselezione” (par. 4) sia “le prove” (par. 6)⁶².

Il tratto comune è rappresentato dall'intento di privilegiare la traiettoria efficientista e qualitativa di cui si è detto più volte in precedenza, a proposito di una delle *rationes* di fondo della “riforma Madia”.

(A.1) Sulle preselezioni, la Direttiva n. 3/2018 segnala espressamente che si tratta di “coniugare le esigenze di rapidità e di imparzialità con quelle di efficienza”, giudicandosi inadeguato lo strumento (invero generalmente impiegato) delle preselezioni “sulla base di domanda a risposta multipla”, modalità che privilegia palesemente “i candidati che hanno il tempo di svolgere uno studio mnemonico, che non necessariamente corrispondono a quelli più preparati e più capaci”. Assai più conducente risulta pertanto proporre domande che includono “sia quesiti basati sulla preparazione (generale e nelle materie indicate dal bando) sia quesiti basati sulla soluzione di problemi, in base ai diversi tipi di ragionamento (logico, deduttivo, numerico)”.

(A.2) L'approccio, come detto, non è dissimile in materia di prove con-

⁶² Cfr. NERI, *op. cit.*, pp. 19-20.

corsuali. Ferma restando la contestualizzazione delle stesse in relazione "al profilo messo a concorso e alle competenze dei relativi uffici", s'insiste, quasi ossessivamente, sulla necessità di superare un sistema di "prove concorsuali eccessivamente scolastiche o nozionistiche", inidonee a consentire una adeguata valutazione delle attitudini del candidato.

Per far ciò occorre puntare sull'accertamento di conoscenze finalizzate ad un approccio *problem solving*. Secondo la prospettiva suggerita dalla Direttiva ministeriale ciò vale sia per le prove scritte teoriche (per esempio, chiedendo al candidato di effettuare una "composizione a partire da uno o più documenti forniti" allo stesso), sia per le prove scritte pratiche (per esempio, fornire una traccia per la "redazione di note, pareri, di atti, di grafici, soluzione di problemi di calcolo o progettazione, sintesi di documenti"), sia, infine, per le prove orali (volte a verificare non solo le conoscenze, ma anche le capacità del candidato: per esempio "di contestualizzare le proprie conoscenze, di sostenere una tesi, di rispondere alle obiezioni, di mediare tra diverse posizioni")⁶³.

(B) Capitolo a parte è dedicato alla "valutazione dei titoli".

Se è vero che il decreto Madia interviene, al riguardo, su qualche aspetto concernente in prevalenza i "titoli di studio", la Direttiva ministeriale n. 3/2018 detta orientamenti in materia di valutazione dei titoli di servizio.

Fermo restando il necessario bilanciamento fra questi e gli altri titoli, si postulano tre criteri orientativi aventi, peraltro, reciproche connessioni.

(B.1) I titoli di servizio rischiano di essere discriminatori, specie nei confronti dei più giovani. Pertanto, occorre in primo luogo evitare di assegnare rilevanza a titoli che siano posseduti solo o prevalentemente dalla p.a. che bandisce il concorso; secondariamente, e per le stesse ragioni, l'attività lavorativa svolta può rilevare, ma solo attribuendo ad essa un punteggio massimo.

(B.2) Sarebbe altresì preferibile che l'attività lavorativa non rilevi in sé e per sé, ma solo in collegamento con le risultanze del sistema di valutazione. Ciò perché "i titoli di servizio non dovrebbero consistere semplicemente nell'aver svolto un'attività lavorativa, ma nell'averla svolta in modo meritevole, sempre che di tale meritevolezza possa darsi un criterio e un indice di-

⁶³ Tale *modus operandi* in materia di modalità tecniche delle prove concorsuali ha riflessi diretti anche sulla selezione dei componenti delle commissioni giudicatrici, fermi restando naturalmente i principi-guida dettati dal d.lgs. n. 165/2001 e dal d.P.R. n. 487/1994: sul punto v. il par. 7 ("Le commissioni di concorso") della Direttiva ministeriale n. 3/2018.

stintivo e significativo”. Per l’appunto: tale criterio dovrebbe scaturire dall’esito del processo di valutazione della *performance*, per come validato dall’Organismo indipendente di valutazione.

(B.3) Infine, per quanto riguarda altri titoli, rilevano in specie gli incarichi che attestino particolari competenze e abilità o ancora “lavori originali verificabili, prodotti nell’ambito del servizio prestato o dell’incarico conferito”.

Complessivamente, è consigliabile che le p.a. limitino, con disposizione del bando, il numero e la “qualità” dei titoli che ogni candidato deve indicare, in modo da fare emergere quelli maggiormente rilevanti, sui quali incentrare lo svolgimento della competizione.

3.3. *Le misure legislative del governo “gialloverde”: fra continuità e discontinuità*

3.3.1. Le disposizioni in materia di assunzioni mediante concorso

Il principale elemento di congiunzione fra la riforma Madia e l’iniziativa legislativa del governo “gialloverde” è senz’altro costituito dal d.d.l. recante “Interventi per la concretezza delle azioni delle p.a. e la prevenzione dell’assenteismo”, presentato su iniziativa dell’ormai ex Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione Giulia Bongiorno e giunto, dopo un tortuoso *iter* parlamentare, a definitiva approvazione con l. n. 56/2019.

La materia concorsuale è oggetto di misure significative (art. 3), che paiono porsi in parziale continuità con la “riforma Madia”.

A ben vedere, il dato che emerge non è tanto il ripristino, a partire dal 2019⁶⁴, del *turn-over* integrale (art. 3, comma 1: “assunzioni (...) nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 100 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell’anno precedente”), trattandosi di misura già contemplata dal d.l. 24 giugno 2014, n. 90, conv. in l. 11 agosto 2014, n. 114, nel “programmare” la graduale fuoriuscita dal periodo di blocco delle assunzioni del personale nelle p.a.⁶⁵.

⁶⁴ E fermo restando che, nel frattempo, l’art. 1, comma 399, l. n. 145/2018 ha stabilito che “per l’anno 2019, la Presidenza del Consiglio dei ministri, i Ministeri, gli enti pubblici non economici e le agenzie fiscali, in relazione alle ordinarie facoltà assunzionali riferite al predetto anno, non possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato con decorrenza giuridica ed economica anteriore al 15 novembre 2019”.

⁶⁵ In ordine all’intervenuto ripristino del *turn-over* al 100%, fermo restando la computabilità

Piuttosto, s'impone il tentativo di accelerare le procedure di assunzione (c.d. concorsi *sprint*) al fine di favorire "il ricambio generazionale nella p.a.", data la "congiunzione astrale"⁶⁶ determinata dall'amplissima finestra di pensionamenti apertasi per il periodo 2019-2021 e ulteriormente ampliata dagli effetti del provvedimento in materia previdenziale detto "quota 100" (d.l. n. 4/2019, conv. in l. n. 26/2019)⁶⁷.

Ciò ha spinto la l. n. 56/2019 a prevedere (art. 3, comma 4) che per il triennio appena indicato, le p.a. possano procedere ad assunzioni di vincitori di concorso o mediante scorrimento di graduatorie vigenti (pur nel limite dell'80% delle facoltà assunzionali) "saltando" a piè pari due passaggi procedurali imposti dalla vigente legislazione e in particolare: 1) l'emanazione del d.P.C.M. di autorizzazione di cui all'art. 35, comma 4, d.lgs. n. 165/2001; 2) la procedura di mobilità volontaria preventiva di cui all'art. 30 d.lgs. n. 165/2001. L'altro versante su cui opera la legge è poi quello più direttamente connesso con le novità già introdotte dal decreto Madia, nella parte in cui indica partitamente le "figure professionali" che, nell'ambito del piano del fabbisogno di personale di cui all'art. 6, d.lgs. n. 165/2001, le p.a. dovrebbero prioritariamente programmare, e cioè profili professionali aventi "elevate competenze in materia di digitalizzazione, razionalizzazione e semplificazione dei processi e dei procedimenti amministrativi, qualità dei servizi pubblici, gestione dei fondi strutturali, contrattualistica pubblica, controllo di gestione e attività ispettiva, contabilità e gestione finanziaria" (art. 3, comma 2, l. n. 56/2019).

La l. n. 56/2019 interviene infine sulle modalità di nomina delle commissioni e sottocommissioni di concorso (art. 3, commi 11 ss.), nonché sulla "tipologia e le modalità di svolgimento delle prove di esame" definite "in deroga alla disciplina di cui al d.P.R. n. 487/1994" (art. 3, comma 6), per quanto su questo aspetto – e in specie sulle modalità di prove selettive e di prove d'esame scritte e orali – le esigenze di celerità paiono ispirare il legi-

dei cc.dd. "resti assunzionali", negli enti locali v. C. Conti, sez. reg. controllo Veneto, 14 marzo 2019, n. 53.

⁶⁶ Di FILIPPO, *Ricambio generazionale e rinnovamento della PA: una opportunità in cerca di strategia*, in *Azienditalia*, 2019, p. 493.

⁶⁷ Sull'opportunità del ricambio generazionale in una p.a. in cui l'anzianità media dei dipendenti pubblici supera i 50 anni di età si sofferma la Corte dei Conti nell'Audizione sul d.d.l. "Concretezza" (C. Conti, sez. riunite in sede di controllo, Delibera n. 20/2018). In argomento v. le riflessioni di D'ONGHIA, *Il fabbisogno del personale pubblico*, cit., pp. 435-437; TALAMO, *Il pubblico impiego*, in *GDA*, 2019, p. 177.

slatore assai più di quelle di “efficienza” che erano invece state caldeggiate dalle Linee guida sui concorsi.

V'è da dire che la lungaggine delle procedure di approvazione parlamentare della l. n. 56/2019 ha obiettivamente causato un effetto di precoce invecchiamento di una parte significativa delle misure contenute nella legge. Infatti, numerose disposizioni sono già state implementate dai diversi provvedimenti di legge adottati dal governo “gialloverde” fra la fine del 2018 e i primi mesi del 2019⁶⁸.

L'effetto controintuitivo è costituito dal tendenziale smarrimento della coerenza di fondo che connotava il d.d.l. “concretezza” (tendenzialmente, come detto, in continuità con il decreto Madia) e l'affermarsi di misure che paiono mescolare, in modo tutt'altro che piano, aspetti asseritamente strutturali (o semi-strutturali) e altri con connotazione tipicamente emergenziale.

Basti pensare, in primo luogo, al profluvio di assunzioni programmate *ex lege* in una miriade di settori della p.a., o per fronteggiare esigenze propriamente emergenziali (v. il “decreto Genova” e il “decreto sicurezza”, ma anche alcune disposizioni contenute nella l. di bilancio 2019), ovvero per ovviare agli effetti di precoce svuotamento degli organici delle p.a. indotti dal provvedimento su “quota 100”⁶⁹.

Posto che il ripristino del *turn-over* al 100%, come detto già discendente dal d.l. n. 90/2014, viene espressamente ribadito nella l. n. 145/2018 (a sua volta anticipando già su questo punto la l. n. 56/2019), va sottolineato come le assunzioni “straordinarie” rilevano quasi sempre in regime di sommatoria rispetto a quelle ordinarie (con effetto di sostituzione integrale del personale cessato dal servizio)⁷⁰, essendo basate su dotazioni organiche a volte direttamente incrementate dal legislatore o per la cui revisione (come si sa indispensabile a fini di determinazione del “vincolo finanziario” di riferimento) si rinvia alla p.a. interessata⁷¹.

⁶⁸ Risulta ulteriormente, al riguardo, del tutto inutile la delega relativa alle misure in materia di concorsi contenuta nel d.d.l. sul miglioramento delle p.a. (cit. *supra*, nota 17), facendo riferimento a profili di disciplina già implementati dalle normative sopravvenute.

⁶⁹ Per una compiuta rassegna dei vari provvedimenti v. DI FILIPPO, *op. cit.*, pp. 494-495; cfr. anche NIGLIO, *Le assunzioni di personale nella P.A. nella legge di bilancio 2019*, in *LexItalia.it*, 27 febbraio 2019.

⁷⁰ Il che già di per sé implica un effetto moltiplicativo sui nuovi ingressi, dato che la retribuzione di ingresso di un nuovo assunto è ovviamente inferiore a quella di un dipendente anziano: in tal senso anche TALAMO, *op. cit.*, p. 178.

⁷¹ Ancora TALAMO, *op. cit.*, p. 178 ss.

Vengono inoltre anticipati gli effetti della l. n. 56/2019 anche in riferimento all'accelerazione delle procedure di assunzione.

L'art. 1, comma 360, l. 145/2018, in particolare, rinvia al decreto di cui al comma 300 la definizione delle "modalità semplificate", ovvero senza previa procedura di mobilità e con utilizzo delle procedure concorsuali "aggregate" di cui all'art. 35, comma 5.2., d.lgs. n. 165/2001. Posto che, nelle more del decreto attuativo, le procedure di concorso restano quelle di cui alla legislazione vigente, ci ha pensato il legislatore a prevedere un'attuazione ulteriormente anticipata delle misure di accelerazione, pur sempre in una logica "particolaristica", legata cioè a singoli comparti dell'amministrazione centrale.

In particolare, nella l. n. 26/2019, "per far fronte alle gravi scoperture di organico" derivanti dall'attuazione delle misure su "quota 100", si stabilisce che alcune amministrazioni statali (Uffici giudiziari, Ministero per i beni e le attività culturali) possano reclutare personale secondo le modalità di accelerazione e semplificazione predicate anche dalla l. n. 56/2019, sia "saltando" le fasi preliminari (decreto autorizzatorio e procedura preventiva di mobilità volontaria), sia semplificando le procedure di nomina delle commissioni di concorso e le stesse fasi di svolgimento dei concorsi⁷².

Particolare attenzione viene poi dedicata dal legislatore agli enti locali e alla sanità: *i*) per quanto concerne regioni ed enti locali, ancora la l. n. 26/2019 ha previsto che sia possibile computare nella "capacità assunzionale per ciascuna annualità" sia le cessazioni dal servizio nell'anno precedente, sia quelle "programmate" nella medesima annualità di riferimento, per quanto poi le assunzioni "scatteranno" solo a seguito dell'effettiva cessazione del rapporto di lavoro; *ii*) per quanto riguarda invece la sanità⁷³, la novità consiste sempre nel prevedere, a fini di capacità assunzionale, le "cessazioni di personale che intervengono in corso d'anno", purché in linea con la programma-

⁷² Va richiamato, al riguardo, quanto disposto dal d.lgs. 20 febbraio 2019, n. 15 (che recepisce una dir. UE in materia di marchi d'impresa). Dopo avere introdotto (art. 36, comma 1) la "consueta" norma autorizzativa di assunzioni in deroga di personale presso il Ministero dello Sviluppo economico ("al fine dello svolgimento dei nuovi incrementali adempimenti derivanti dall'attuazione del decreto"), si stabilisce infatti che tali assunzioni "sono effettuate in deroga agli artt. 30, comma 2-bis e 35, comma 4, d.lgs. n. 165/2001", con ciò "saltando" sia la procedura di previa mobilità volontaria, sia quella di preventiva mobilità dei dipendenti in esubero e collocati in disponibilità.

⁷³ Ove appare particolarmente dirompente l'effetto "quota 100": v. GOBBI, *Legge Fornero e quota 100: 25mila medici pronti alla pensione*, in *Il Sole 24 Ore*, 4 marzo 2019.

zione regionale e con la programmazione triennale dei fabbisogni approvati dalle regioni di appartenenza.

In questa sequela di provvedimenti s'inserisce infine l'art. 33, d.l. n. 34/2019, conv. in l. n. 58/2019 (c.d. decreto crescita), che agisce a sua volta in senso espansivo sulle facoltà assunzionali di regioni ed enti locali, facendo leva tuttavia su una modalità nuova e certamente degna di nota: l'individuazione di percentuali eccedenti il *turn-over* integrale, sulla base di un criterio di sostenibilità finanziaria di nuove assunzioni che tenga conto del rapporto tra spesa di personale e "voci" di bilancio in entrata, quali le entrate correnti (tributarie, contributive e perequative), i trasferimenti correnti e le entrate extratributarie⁷⁴.

Ciò al fine, come si è sottolineato, di aprire ai comuni virtuosi, dopo anni di tagli e blocchi lineari, *chance* occupazionali inedite, imponendo per contro tetti percentuali al *turn-over* per i comuni non virtuosi⁷⁵.

3.3.2. Le disposizioni in materia di progressivo esaurimento dello scorrimento delle graduatorie concorsuali

Ulteriori disposizioni sono introdotte dalla l. n. 145/2018 in materia di graduatorie concorsuali e disciplina dello scorrimento.

In questo caso, appare più nitido il rapporto di continuità con il decreto Madia, che, sul punto, si era mostrato timido, limitandosi, come si ricorda, a una blanda previsione in materia di (eventuali) limiti percentuali agli idoneati nei concorsi.

Il fatto che l'art. 1, comma 364, l. di bilancio 2019 abroghi *tout court* tale disposizione, sembra indicare che la direzione intrapresa dal legislatore è più nettamente volta, come del resto espressamente dichiarato, a "ripristinare gradualmente la durata triennale della validità delle graduatorie dei concorsi di accesso al pubblico impiego" (art. 1, comma 362, l. n. 145/2018).

Il disegno di ricondurre la "durata" delle graduatorie entro il limite fi-

⁷⁴ Per un primissimo riferimento v. C. Conti, sez. reg. controllo Veneto, 22 maggio 2019, n. 113; cfr. anche NIGLIO, *Il superamento del turn over previsto dal decreto "crescita" e le molteplici e persistenti criticità organizzative e gestionali negli enti locali*, in *LexItalia.it*, 2 luglio 2019.

⁷⁵ OLIVERI, *Decreto crescita: nuove regole per le assunzioni valorizzano l'autonomia dei comuni*, <https://luigioliveri.blogspot.com/2019/04/decreto-crescita-nuove-regole-per-le.html>; GRANDELLI, ZAMBERLAN, *Con l'addio al turnover tetti da aggiornare nel corso dell'anno*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 luglio 2019, p. 22.

siologico del "triennio" di efficacia successiva all'approvazione, come originariamente previsto dall'art. 35, comma 5-*ter*, d.lgs. n. 165/2001, si articola in due passaggi.

Anzitutto, si dispone espressamente (art. 1, comma 361, l. di bilancio 2019, come modificato dall'art. 14-*ter* l. n. 26/2019) che, a partire dal 2019, le graduatorie vigenti servono a ricoprire i posti messi a concorso, intendendo per tali anche quelli che si rendono disponibili entro i tre anni di validità dello stesso in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori⁷⁶.

Secondariamente, il legislatore si preoccupa, del tutto condivisibilmente, di "schedare" la durata delle graduatorie da cui attingere in modo progressivo sino al definitivo esaurimento delle stesse, in modo che, al termine della fase provvisoria – e nell'auspicio che nel frattempo il legislatore, magari per bieche ragioni clientelari, non abbia a pentirsene, mettendo in campo una nuova stagione di "proroghe" – sia pienamente ripristinata, come detto prima, la fisiologica triennialità delle medesime (art. 1, comma 362, l. di bilancio 2019)⁷⁷.

4. *Il terzo pilastro (rectius: il puntello) della riforma: le stabilizzazioni come strumento di "superamento del precariato" nelle p.a.*

Se le misure in materia di programmazione del fabbisogno di personale e concorsi rappresentano, sul versante macro-organizzativo, i due pilastri

⁷⁶ La modifica introdotta dall'art. 14-*ter*, l. n. 26/2019 codifica le prime interpretazioni della disposizione contenuta nella l. di bilancio 2019: v. segnatamente GRANDELLI, ZAMBERLAN, *Le novità nella gestione delle risorse umane degli enti locali introdotte dalla legge di bilancio 2019*, in *Azienditalia*, 2019, p. 177. Sugli effetti di ridimensionamento dell'utilizzabilità delle graduatorie mediante scorrimento conseguenti ai cennati interventi legislativi v. C. Conti, sez. reg. controllo Sardegna, 3 luglio 2019, n. 36; nonché C. Conti, sez. reg. controllo per le Marche, 6 settembre 2019, n. 41.

⁷⁷ Le graduatorie 2010-2013 sono considerate valide sino al 30 settembre 2019, a condizione che i soggetti inseriti in graduatoria frequentino corsi di formazione e aggiornamento organizzati dall'amministrazione precedente e che superino un esame-colloquio finalizzato a verificare se lo stesso abbia ancora le conoscenze adeguate per svolgere la mansione di assunzione. Per il resto si procede con scadenze programmate nel seguente modo: le graduatorie del 2014 possono essere oggetto di scorrimento entro il 30 settembre 2019; del 2015 entro il 31 marzo 2020; del 2016 entro il 30 settembre 2020; del 2017 entro il 31 marzo 2021; del 2018 entro il 31 dicembre 2021: in argomento, v. DI FILIPPO, *op. cit.*, pp. 496-497; GRANDELLI, ZAMBERLAN, *Le novità nella gestione*, cit., p. 178; TALAMO, *op. cit.*, pp. 181-182.

portanti della “riforma Madia” (consolidati, per certi versi, dagli interventi legislativi successivi), la peculiare forma di reclutamento regolata dall’art. 20 d.lgs. n. 75/2017 e intitolata “Superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni” ne costituisce, per proseguire nella metafora “edilizia”, una sorta di “puntello”, volto a consentire – al ricorrere di determinate condizioni – la stabilizzazione delle posizioni lavorative di chi ha operato per un arco di tempo pluriennale nella p.a. in forza di contratti di lavoro flessibile.

Si tratta, come può intendersi, del nuovo episodio di una saga che ha avuto inizio oltre dieci anni or sono, con le stabilizzazioni introdotte dalle l. finanziarie per gli anni 2007/2008⁷⁸ e poi proseguita, con alterne vicende, fino all’ultimo rilevante provvedimento in materia, ossia il d.l. n. 101/2013⁷⁹.

L’art. 20, comma 1, d.lgs. n. 75/2017⁸⁰ enuncia con chiarezza le finalità delle misure di stabilizzazione (che si proiettano sul triennio 2018–2020 e vanno implementate “in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all’art. 6, comma 2, d.lgs. n. 165/2001 e con l’indicazione della relativa copertura finanziaria”): *i)* superare il precariato; *ii)* ridurre il ricorso ai contratti a termine; *iii)* valorizzare la professionalità acquisita dai dipendenti con rapporto di lavoro a tempo determinato⁸¹.

V’è pertanto l’*input* ad attuare, con questa nuova tornata di stabilizzazioni, un principio di razionalizzazione delle dotazioni di personale, che evoca l’esigenza di rimediare all’abuso nell’impiego di forza lavoro, negli enti pubblici, con tipologie di lavoro flessibile. Al contempo, emerge, ancora una volta, l’istanza di efficienza dell’azione amministrativa, connessa all’aspirazione della p.a. di non disperdere un patrimonio, in termini di risorse umane e co-

⁷⁸ L. 27 dicembre 2006, n. 296 e l. 24 dicembre 2007, n. 244.

⁷⁹ Nel mezzo si situa il d.l. 1° luglio 2009, n. 78, conv. in l. 3 agosto 2009, n. 102; nonché l’art. 1, comma 401, l. 24 dicembre 2012, n. 228, che ha introdotto nel corpo dell’art. 35 d.lgs. n. 165/2001 il comma 3-*bis*: per esautive rassegne del *corpus* normativo v. D’APONTE, *Razionalizzazione della spesa pubblica e stabilizzazione dei precari nella pubblica amministrazione: le ragioni di un equivoco*, in *LPA*, 2013, p. 576 ss.; CIMINO, *I limiti al reclutamento di personale precario e i loro effetti*, in *GDA*, 2013, p. 914; GARILLI, *Misure di contrasto al precariato e stabilizzazioni del personale*, in *LPA*, 2018, p. 86 ss.; COSMAI, *Il variegato mondo delle “stabilizzazioni” dopo la riforma Madia e la “piramide” della legge di stabilità per il 2018*, in *Azienditalia*, 2018, p. 45.

⁸⁰ Adottato in attuazione dell’art. 17, comma 1, lett. a), l. n. 124/2015.

⁸¹ Su quest’ultimo profilo v. anche ALAIMO, *Dalla “riforma Madia” al “decreto dignità”. Le (poche) novità e le (molte) aporie della disciplina del lavoro a tempo determinato e delle collaborazioni autonome nel settore pubblico*, in questo Volume.

gnitive, progressivamente formatosi all'interno dei ranghi delle amministrazioni pubbliche⁸².

Sotto il profilo tecnico, il legislatore della "riforma Madia" sembra ritornare, per certi versi, all'ispirazione che aveva connotato la prima stagione delle stabilizzazioni, *ex l. finanziarie 2007/2008*⁸³.

In particolare, il comma 1 dell'art. 20 introduce la c.d. "stabilizzazione diretta o automatica", di cui può fruire il personale che successivamente alla data del 28 agosto del 2015 (di entrata in vigore della legge delega) risulti in servizio con contratto di lavoro a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione per almeno un giorno di lavoro (*primo requisito*)⁸⁴; il personale interessato deve avere, a monte, superato una procedura concorsuale in relazione alle medesime attività per le quali si viene stabilizzati

⁸² Preme ricordare che il decreto Madia fa riferimento all'esigenza di valorizzazione della professionalità "interne" del personale anche nell'art. 22, comma 15, d.lgs. n. 75/2017, che consente alle p.a., per il triennio 2018-2020, di "attivare, nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali, procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo, fermo restando il possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno". Si tratta, dunque, di progressioni di carriera "riservate" a personale di ruolo, da contenersi entro il limite del 20% dei posti previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni per la relativa area o categoria. Precisa peraltro il legislatore che "l'attivazione di dette procedure selettive riservate determina, in relazione al numero di posti individuati, la corrispondente riduzione della percentuale di riserva di posti destinata al personale interno, utilizzabile da ogni amministrazione ai fini delle progressioni tra le aree di cui all'art. 52 d.lgs. n. 165/2001", in modo da rendere sostanzialmente "neutro" l'impatto delle progressioni "in deroga".

Sulla computabilità della quota riservata del 20% del personale "per testa" e non "per spesa", dovendo inoltre l'ente effettuare i relativi calcoli in riferimento all'intera durata del piano dei fabbisogni, v. C. Conti, sez. reg. controllo Puglia, 23 marzo 2018, n. 42, su cui il commento di MONACO, *Le progressioni verticali "transitorie"*, in *GDA*, 2019, p. 242 ss.; in argomento, v. anche C. Conti, sez. reg. controllo Puglia, 8 luglio 2019, n. 72 e C. Conti, sez. reg. controllo Campania, 8 maggio 2019, n. 103, le quali precisano che la corretta applicazione della disposizione "in deroga" presuppone che la percentuale del 20% riguardi il numero dei posti previsti per i concorsi di *pari* categoria e non per quelli di *qualsiasi* categoria, fermo restando il possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno.

Fra i commentatori, per talune riflessioni, v. GUIZZARDI, *Le progressioni di carriera: quali nuove possibilità?*, in *Azienditalia – Il Personale*, 2017, p. 551 ss.; ALESIO, *Le progressioni "verticali": dalle "espropriazione contrattuale" alla riforma Madia*, in *Comuni d'Italia*, 2018, nn. 4-5, p. 11 ss.

⁸³ In tal senso anche GUIZZARDI, *Gli indirizzi operativi in materia di valorizzazione dell'esperienza professionale del personale con contratto di lavoro flessibile della circolare Madia*, in *Azienditalia*, 2018, p. 56; GARILLI, *op. cit.*, p. 93.

⁸⁴ Precisa peraltro la Circolare del Ministro per la semplificazione e la p.a. n. 3/2017 che la normativa si applica anche al soggetto che all'atto dell'avvio delle procedure di assunzione a tempo indeterminato non risulti più in servizio, fermo restando che ha priorità nelle stabilizzazioni il personale in servizio alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 75/2017.

(cioè medesime mansioni dell'area o categoria professionale di appartenenza), essendo possibile che questo concorso sia stato espletato e superato presso una p.a. diversa da quella che intende assumerlo (*secondo requisito*); infine, occorre avere maturato, al 31 dicembre 2017, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi negli ultimi otto anni, precisandosi che, in caso di passaggio da una p.a. a un'altra per riordino o soppressione di enti, si considera anche il periodo maturato presso l'amministrazione di provenienza (*terzo requisito*).

Non sfugge come tale meccanismo di assunzione diretta si ponga *in limine* in punto di compatibilità con l'art. 97 Cost. Tuttavia, il Consiglio di Stato, nel Parere n. 916/2017 (p. 57), ha espressamente sottolineato che la "deroga" al principio di concorsualità va intesa come funzionale a un interesse pubblico non irragionevole, costituito dall'esigenza che l'amministrazione si faccia carico della "posizione di quanti, per anni e magari per decenni, hanno prestato attività lavorativa (...) con contratti di lavoro flessibile". Per quanto poi, si precisa, la deroga al principio del pubblico concorso sia in realtà ridimensionata dal fatto che si tratta di personale già assunto mediante procedura concorsuale (*secondo requisito* prima richiamato)⁸⁵.

Il secondo canale di stabilizzazione, regolato dal comma 2 dell'art. 20, d.lgs. n. 75/2017, solo impropriamente può definirsi tale. Si tratta, invero, della facoltà che il legislatore assegna alle p.a. di bandire "procedure concorsuali riservate", nella misura del 50% dei posti disponibili, a personale che sia titolare, alla data del 28 agosto 2015 (entrata in vigore della legge delega) di un contratto di lavoro flessibile presso l'amministrazione che bandisce il concorso (*primo requisito*) e che alla data del 31/12/2017 abbia maturato almeno tre anni di contratto anche non continuativi, negli ultimi otto presso l'amministrazione che bandisce il concorso (*secondo requisito*)⁸⁶.

⁸⁵ In tal senso, del resto, la stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale: con riferimento alle stabilizzazioni *ex l. finanziaria 2007*, v. C. Cost., ord. 13 marzo 2009, n. 70.

⁸⁶ Com'è noto, la diversità fra i sistemi di stabilizzazione si riflette sul riparto di giurisdizione in caso di controversia: la causa sulla stabilizzazione automatica, proprio in quanto riguardante una modalità di assunzione relativa a soggetti che, a monte, sono già stati "selezionati" mediante procedura selettiva, è rimessa alla giurisdizione del giudice ordinario, trattandosi di accertare o verificare l'esistenza dei requisiti o titoli per l'ammissione al beneficio; per contro, la controversia sulle stabilizzazioni mediante quote di riserva, investendo aspetti della procedura selettiva, è devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo (in tal senso, proprio con riferimento ai due regimi introdotti dal "decreto Madia", cfr. Cons. St., sez. III, 30 novembre 2018, n. 6821; Tar Lazio, sez. III-*quater*, 3 giugno 2019, n. 7061; Tar Sicilia, sez. I, 30 aprile 2019, n. 1177; Tar Lazio, sez. II-*ter*, 19 aprile 2019, n. 5135).

Posto che si tratta di un meccanismo che ricalca, in larga parte, il sistema speciale di reclutamento già regolato dall'art. 35, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 165/2001⁸⁷, esso è assai meno problematico, rispetto al primo, dal punto di vista della congruità con i principi costituzionali *ex art. 97*, come sottolinea ancora il Consiglio di Stato nel Parere n. 916/2017 (p. 58)⁸⁸.

Dal confronto fra i due strumenti⁸⁹ di cui all'art. 20 del decreto Madia emerge peraltro una differenza assai significativa: le "stabilizzazioni automatiche" coinvolgono, secondo il disposto di legge, lavoratori in servizio "con contratti a tempo determinato"; le "stabilizzazioni mediante quote riservate", invece, si riferiscono a chi "risulti titolare di un contratto di lavoro flessibile".

Tale essenziale elemento distintivo è stato, tuttavia, decisamente ridimensionato dalla prassi interpretativa ministeriale, dapprima, e dalla primissima giurisprudenza formatasi sulle stabilizzazioni di cui al decreto Madia, in seguito.

La circolare ministeriale n. 3/2017 ha infatti precisato che per il computo del triennio "utile" alla definizione del secondo requisito di cui all'art. 20, comma 1, d.lgs. n. 75/2017, possono computarsi "tutti i rapporti di lavoro prestato direttamente con l'amministrazione, anche con diverse tipologie di contratto flessibile"⁹⁰, con il limite per cui le mansioni "devono riguardare attività svolte o riconducibili alla medesima area o categoria professionale" ai fini dell'inquadramento successivo alla stabilizzazione⁹¹.

Una posizione che, secondo attenta dottrina, testimonia di un significativo cambio di strategia nei confronti di determinate categorie di lavoratori

⁸⁷ Le differenze sono sostanzialmente due: il meccanismo di cui all'art. 20, comma 2 del decreto Madia riferisce la quota di riserva ai lavoratori con contratti di lavoro flessibile, mentre l'art. 35, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 165/2001 attiene ai "rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato"; d'altra parte, quest'ultima disposizione prevede un ulteriore sistema di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita da personale che abbia, alla data di emanazione del bando, maturato almeno tre anni di contratto di lavoro flessibile, sotto forma di "apposito punteggio" da valutare nel concorso per titoli ed esami.

⁸⁸ V. già in tal senso BATTINI, *La stabilizzazione dei precari*, in *GDA*, 2013, p. 919.

⁸⁹ Che secondo la circolare ministeriale n. 3/2017 "hanno una disciplina che sottende un interesse prevalente rispetto alla mobilità prevista dall'art. 30 d.lgs. 165/2001 che, conseguentemente, non è da svolgere in via propedeutica all'avvio delle relative procedure. Rimane, invece, prevalente la posizione giuridica alla ricollocazione del personale in disponibilità ed è, pertanto, necessario adempiere a quanto previsto dall'art. 34-*bis*, d.lgs. n. 165/2001".

⁹⁰ Con esclusione, per espressa previsione di legge, dei lavoratori in somministrazione.

⁹¹ *Contra* FIORILLO, *La stabilizzazione del personale precario*, in ESPOSITO, LUCIANI, ZOPPOLI A., ZOPPOLI L. (a cura di), *op. cit.*, pp. 172-173.

flessibili, quale in particolare quella dei co.co.co, connotata da particolare debolezza contrattuale, eppure rivelatasi decisamente funzionale alle esigenze organizzative delle p.a. in tempi di blocchi assunzionali: lavoratori che, nelle precedenti “stagioni” delle stabilizzazioni, erano stati spesso e volentieri collocati in posizione defilata in seno ai meccanismi legislativi di stabilizzazione e ora, se pure attraverso una non scontata interpretazione ministeriale, vengono per certi versi assimilati ai dipendenti con contratto di lavoro a tempo determinato ai fini dell’accesso alla stabilizzazione automatica⁹².

Una conferma di questo mutato atteggiamento deriva dalla sentenza del Tar Lazio che – in riferimento al personale precario degli enti di ricerca, ma con un approccio esegetico logicamente estensibile alla generalità dei lavoratori – ha convalidato la lettura “estensiva” contenuta nella circolare ministeriale⁹³.

Infine, a completamento del disegno politico teso a riproporre, per i prossimi anni, meccanismi di stabilizzazione, vanno richiamate alcune disposizioni della l. n. 145/2018⁹⁴, riguardanti stavolta i lavoratori socialmente utili e i lavoratori di pubblica utilità.

Si tratta dell’art. 1, commi 446-448, che, in riferimento al triennio 2019-2021, introducono la facoltà delle p.a. di procedere all’assunzione a tempo indeterminato di questi lavoratori, anche con contratto di lavoro *part-time*, nei limiti della dotazione organica e del piano di fabbisogno di personale e in presenza di requisiti di disponibilità finanziaria, possesso di determinati requisiti di anzianità di servizio e, soprattutto, a fronte del superamento di “procedure concorsuali riservate, per titoli ed esami, dei lavoratori da inquadrare nei profili professionali delle aree o categorie per i quali è richiesto il titolo di studio superiore a quello della scuola dell’obbligo”⁹⁵.

⁹² FONTANA, *La strana storia delle stabilizzazioni dei lavoratori precari nel settore pubblico*, in *LPA*, 2018, p. 33 e *passim*.

⁹³ Tar Lazio, sez. III-bis, 19 ottobre 2018, n. 10158.

⁹⁴ Art. 1, commi 446-449, l. n. 145/2018 (l. di bilancio 2019).

⁹⁵ Mentre, per i lavoratori da inquadrare nei profili professionali delle aree o categorie per le quali è sufficiente il titolo di studio della scuola dell’obbligo, basta l’espletamento di “selezioni riservate, mediante prova di idoneità”: per un commento sulla nuova disciplina v. GRANELLI, ZAMBERLAN, *Le novità nella gestione*, cit., pp. 183-184; TALAMO, *op. cit.*, pp. 180-181.

5. Conclusioni

Il fatto di aver messo mano, nel sempiterno cantiere della riforma del lavoro pubblico, ad alcuni fondamentali istituti della struttura macro-organizzativa della p.a. – pur entro i limiti di compatibilità con i principi costituzionali – è, per il legislatore della “riforma Madia” (e, specie per alcuni aspetti di continuismo, anche per il governo “gialloverde”) un titolo di merito, per come si è cercato di evidenziare nel corso di questo saggio.

Restano tuttavia significative criticità di fondo, che paiono riconducibili alla sussistenza di *antinomie* interne ai processi di riforma, che risultano difficilmente componibili, e che rischiano di minare l’equilibrio complessivo del sistema.

i) La *prima antinomia* è fra il primato (teorico) della nuova programmazione “flessibile” e l’esigenza di fare ripartire al più presto le procedure di reclutamento.

Uno dei punti di forza della “riforma Madia” è certamente costituito dal tentativo di rimettere al centro delle funzioni delle p.a., in un contesto di risorse finanziarie finalmente “crescenti”, la programmazione dei fabbisogni e degli organici del prossimo futuro, tenendo anche conto dei cambiamenti in atto, per molti versi epocali, e dei loro riflessi sulla “selezione” delle competenze e delle professionalità richieste, ai fini di una sempre più efficiente erogazione di servizi pubblici.

In questa primissima fase, tuttavia, l’ansia di “rimettere in moto la macchina delle assunzioni nel pubblico impiego”, dopo un lungo periodo di blocco collegato alle politiche di austerità, sembra fare premio sulla logica di una programmazione adeguata e lungimirante, dando impulso – come si è visto specie a proposito dei molteplici recenti provvedimenti di legge – a meccanismi di reclutamento che sostituiscono, come si è suggestivamente notato, “ai tagli lineari le assunzioni lineari”⁹⁶.

ii) La *seconda antinomia* è fra il primato (teorico) di sistemi concorsuali basati sul merito “reale” e non solo “presunto” e le esigenze di accelerazione dei concorsi, che spingono a privilegiare modalità semplificate, col risultato di rinviare ancora una volta a modelli di prove concorsuali eminentemente

⁹⁶ CASSESE, *Decine di migliaia di assunzioni con molta imperizia e 4 difetti*, in *Il Corriere della Sera*, 13 maggio 2019; v. anche ID., “*Rifare le piante organiche: concorsi sbagliati, controlli finti*”, in *La Repubblica - A&F*, 5 novembre 2018; nonché VERBARO, *L’addio al turnover senza riorganizzazione non cambia le sorti dell’amministrazione*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 aprile 2019.

“mnemonici e nozionistici”. Direzione questa verso cui muovono, anche in tal caso, alcune misure contenute in vari provvedimenti del governo “gialloverde”, in contraddizione con quanto postulato in particolare dalle “Linee guida” in materia di concorsi⁹⁷.

iii) La *terza antinomia* è fra il primato del concorso come strumento di reclutamento e i sistemi che tendono a valorizzare le professionalità in essere. In questo caso, peraltro, la contraddizione è quasi sistemica, posto che è difficile per il legislatore non tenere conto di alcuni dati della realtà fattuale e giuridica.

Il riferimento è, in primo luogo, all’esistenza di graduatorie concorsuali a volte risalenti nel tempo, ma su cui si è formata una aspettativa giuridica in capo agli idoneati che non può essere elusa *ex abrupto*. Dunque, bene ha fatto il governo “gialloverde” ad adottare misure di progressivo esaurimento delle graduatorie in essere, completando un capitolo di riforma avviato, ma poi non perseguito, dal Ministro Madia.

D’altro canto, non sfugge l’eterno ritorno alle stabilizzazioni: anche in questo caso in una prospettiva che rende pressoché ineludibile per le p.a. di farsi carico di professionalità formatesi nei ranghi amministrativi.

Ambedue i “vincoli” in capo alla p.a. contrastano, peraltro, non poco con l’esigenza di ricambio generazionale invocato da più parti, chiamando a un delicato temperamento fra finalità differenti.

iv) La *quarta antinomia* è fra l’implementazione dei “nuovi” sistemi di reclutamento e il *deficit* delle politiche di formazione nelle p.a.

Nel momento in cui, pur fra contraddizioni, si riavvia un processo di ridefinizione degli organici della p.a., occorre avere consapevolezza che, in mancanza di adeguate strategie di formazione dei dipendenti, si profila il rischio che, nel medio-lungo periodo, ci si ritrovi in una condizione di criticità, sotto il profilo dell’efficienza del personale, non dissimile da quella attuale.

Non è certo solo un problema di volontà delle singole amministrazioni, spesso peraltro poco attente all’implementazione di solidi programmi di formazione, qualificazione e riqualificazione del personale. Servono anche concreti investimenti per un sistema di “apprendimento permanente” che è ormai fattore imprescindibile per contrastare, anche nelle amministrazioni pubbliche, i fenomeni di veloce obsolescenza delle conoscenze e del “saper fare”.

Diversamente, non ci sarà riforma delle politiche di reclutamento che potrà dirsi efficace, se non nel breve periodo.

⁹⁷ Ancora CASSESE, *op. cit.*

Abstract

Il saggio affronta il tema della regolamentazione degli istituti della macro-organizzazione nel contesto delle recenti riforme del lavoro nelle amministrazioni pubbliche. Pur entro lo schema della riserva pubblicistica, la nuova disciplina mira a valorizzare il principio costituzionale di efficienza delle p.a., riorientando di conseguenza il principio di imparzialità (art. 97 Cost.). In questa logica, costituiscono oggetto di revisione legislativa l'istituto della "programmazione del fabbisogno di personale", ora orientato a criteri di flessibilità e sganciato dalla rigidità della "dotazione organica", nonché la materia dei concorsi pubblici. Completano il quadro della riforma alcune misure in materia di stabilizzazione del personale assunto con contratti di lavoro flessibile, al fine di superare il problema del precariato nelle amministrazioni pubbliche.

The essay deals with the regulation of the instruments of macro-organization in the context of recent reforms of employment in the public administrations. Even within the area reserved to public rules, the new discipline aims to strengthen the constitutional principle of efficiency of the public administrations, redirecting the principle of impartiality accordingly (Article 97 of the Constitution).

In this logic, both the "planning of staffing needs" – now oriented to flexibility and disconnected from the rigidities of the "staffing endowment" – and the rules for public competitions are object of legislative reform. The framework of the reform is completed by measures on the stabilisation of staff with flexible work contracts, in order to overcome the problem of precarious employment in public administrations.

Key words

Lavoro pubblico, macro-organizzazione, programmazione del fabbisogno di personale, concorso pubblico, stabilizzazione del personale.

Public employment, macro-organization; planning of staffing needs, public competition, stabilisation of precarious public employee.

