

## UFFICIO STUDI CODAU

***"DOCUMENTO REDATTO CON IL CONTRIBUTO DEI COMPONENTI DELL'UFFICIO STUDI E VALIDATO DAL COMITATO SCIENTIFICO DEL CODAU".***

### **LE LINEE GUIDA SULLE PROCEDURE CONCORSUALI E LE LINEE DI INDIRIZZO PER LA PREDISPOSIZIONE DEI PIANI DEI FABBISOGNI DI PERSONALE DA PARTE DELLE PA.<sup>1</sup>**

Recentemente sono state emanate dal Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione due importanti linee guida in attuazione di altrettante disposizioni contenute nel Decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 che ha modificato, tra gli altri, gli artt. 6 e 35 del D. Lgs. n. 165 del 2001: si tratta rispettivamente delle linee di indirizzo volte ad orientare le amministrazioni pubbliche nella predisposizione dei singoli piani di fabbisogno di personale e delle linee guida per i concorsi pubblici.

Le linee guida dei concorsi e le linee di indirizzo dei fabbisogni del personale vengono definite dallo stesso Ministero come “complementari” poiché *“la programmazione del fabbisogno trova il suo naturale sbocco nel reclutamento effettivo della forza lavoro. Ed è evidente che anche le regole del reclutamento debbano rinnovarsi e perfezionarsi soprattutto quando siano state individuate nuove professioni e relative competenze professionali da mettere al servizio delle pubbliche amministrazioni”*.

Le modifiche apportate dal Decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 in tema di fabbisogni del personale non possono dunque prescindere dalla rideterminazione delle modalità di reclutamento *“che privilegino l’individuazione di figure e competenze professionali idonee ad una pubblica amministrazione moderna, nel rispetto dei principi di merito, trasparenza ed imparzialità, focalizzando l’attenzione sull’introduzione di strumenti volti a valorizzare le attitudini e le abilità richieste per lo svolgimento delle attività e delle responsabilità da affidare, in aggiunta alle conoscenze”*.

---

<sup>1</sup> Si ringrazia per il supporto e il prezioso contributo alla stesura del testo la dott.ssa Alessandra Ciccarelli - Ufficio Legale- Università di Camerino

Non va trascurato il fatto che le finalità indicate nelle linee guida sono in stretta correlazione anche con gli obiettivi di performance di cui all'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo n. 150 del 2009 poiché hanno lo scopo di migliorare l'organizzazione del lavoro mediante l'impiego ottimale delle risorse pubbliche che garantiscano l'efficienza, l'economicità e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni e migliorino la qualità dei servizi offerti ai cittadini.

La contestuale analisi delle due linee guida sarà dunque finalizzata a comprenderne la portata, i contenuti e le finalità, senza trascurare un importante interrogativo rappresentato dalla loro applicabilità o meno alle istituzioni universitarie.

### **Le linee di indirizzo per i piani di fabbisogno di personale**

L'art. 4 del D. Lgs. 25 maggio 2017 n. 75, che ha novellato gli artt. 6 e 6 ter del D. Lgs. 165/2001, ha apportato importanti novità alla logica e alla metodologia che le amministrazioni devono seguire nell'organizzazione e nella definizione del proprio fabbisogno di personale. Il 9 maggio 2018, in attuazione delle suddette disposizioni, il Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione ha emanato le linee di indirizzo volte ad orientare le amministrazioni pubbliche nella predisposizione dei singoli piani di fabbisogno di personale.

Il "Piano triennale dei fabbisogni<sup>2</sup>", rappresenta infatti l'innovazione di maggior rilievo del D. Lgs. 25 maggio 2017 n. 75 poiché incarna uno strumento essenzialmente gestionale, di natura dinamica, indispensabile a garantire il miglioramento della qualità dei servizi offerti ai cittadini ed alle imprese attraverso il superamento progressivo della dotazione organica<sup>3</sup> e dei

---

<sup>2</sup> Il secondo comma dell'art. 6 del D. Lgs. 165 del 2001 recita testualmente: "Allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, le amministrazioni pubbliche adottano il piano triennale dei fabbisogni di personale, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, nonché con le linee di indirizzo emanate ai sensi dell'articolo 6-ter. Qualora siano individuate eccedenze di personale, si applica l'articolo 33. Nell'ambito del piano, le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, anche con riferimento alle unità di cui all'articolo 35, comma 2. Il piano triennale indica le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente".

<sup>3</sup> Il termine dotazione organica, nella disciplina precedente, rappresentava il "contenitore" rigido da cui partire per definire il PTFP, nonché per individuare gli assetti organizzativi delle amministrazioni, contenitore che condizionava le scelte sul reclutamento in ragione dei posti disponibili e delle figure professionali contemplate.

piani triennali per l'individuazione delle nuove competenze. Il Ministero sottolinea infatti che *“queste linee di indirizzo tendono a favorire cambiamenti organizzativi che superino i modelli di fabbisogno fondati sulle logiche delle dotazioni organiche storicizzate, a loro volta discendenti dalle rilevazioni di carichi di lavoro superate sul piano dell'evoluzione normativa e dell'organizzazione del lavoro e delle professioni”*.

A tal fine – in attuazione dei principi costituzionali di buona amministrazione, efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa – diviene compito precipuo delle amministrazioni effettuare una giusta scelta delle professioni e delle relative competenze professionali e prestare un'attenta ponderazione nell'individuazione della forza lavoro e nella definizione delle risorse umane necessarie al raggiungimento dei propri fini istituzionali, con il solo limite del rispetto dei vincoli di spesa e di finanza pubblica.

Il piano, infatti, la cui importanza è dettata anche dalla sua stretta correlazione con gli obiettivi di performance<sup>4</sup> di cui all'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo n. 150 del 2009<sup>5</sup>, si sviluppa in prospettiva triennale e deve essere adottato annualmente potendo essere modificato in relazione alle mutate esigenze di contesto normativo, organizzativo o funzionale, deve tenere conto dei vincoli connessi con gli stanziamenti di bilancio e di quelli in materia di spesa del personale e non può in ogni caso comportare maggiori oneri per la finanza pubblica.

### ***Il contenuto del PTFP***

Quanto al contenuto, nel PTFP le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane, indicano tutte le scelte da operare con riferimento al reclutamento di nuovo personale con le modalità di cui all'articolo 35 del d.lgs. 165/2001, nonché con le procedure di reclutamento speciale previste dalla legge tra cui quelle dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 75/2017 indicando, altresì, le assunzioni a tempo indeterminato previste nel triennio, nonché ogni forma di ricorso a tipologie di lavoro flessibile. Il piano deve dare puntualmente conto anche dell'eventuale applicazione

---

<sup>4</sup> La performance è il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che una entità (individuo, gruppo di individui, unità organizzativa, organizzazione, programma o politica pubblica) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita. Sul punto cfr. V. TEDESCO, *Performance, valutazione e procedimenti amministrativi nelle Università*, in *I procedimenti amministrativi delle università italiane*, G. Penzo Doria (a cura di), Trieste, 2017.

<sup>5</sup> Gli obiettivi definiti nel ciclo della performance sono distinti in “obiettivi generali”, che identificano le priorità strategiche delle pubbliche amministrazioni in relazione alle attività e ai servizi erogati, e “obiettivi specifici” di ogni pubblica amministrazione.

dell'articolo 6-bis del d.lgs. 165/2001 in caso di acquisto sul mercato di servizi, originariamente prodotti al proprio interno, al fine di dimostrare le conseguenti economie di gestione e per evidenziare le necessarie misure in materia di personale<sup>6</sup>.

### ***Le sanzioni***

Il Ministero specifica che tali linee di indirizzo sono adottate con decreti di natura non regolamentare<sup>7</sup>, ma la disposizione di cui all'articolo 6, comma 6, del d.lgs. 165/2001 prevede che le amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti indicati nell'articolo non possono assumere nuovo personale<sup>8</sup>. È utile ricordare a tal proposito e nell'ottica della stretta correlazione tra fabbisogni e performance che secondo quanto previsto dall'articolo 10 del d.lgs. 150/2009 “In caso di mancata adozione del Piano della performance (...) l'amministrazione non può procedere ad assunzioni di personale”.

### ***Inapplicabilità delle Linee di indirizzo fabbisogni alle istituzioni universitarie***

Rimane da comprendere se le linee guida analizzate trovano applicazione per le istituzioni universitarie che, dunque, debbono conformarsi a quanto in esse contenuto.

In realtà la risposta non può che essere negativa visto che con specifico riferimento alla programmazione del reclutamento negli atenei, è in vigore il D. Lgs. 29 marzo 2012 n. 49 che reca la disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento, in attuazione dell'art. 5, comma 1 della L. 30 dicembre 2010 n. 240.

---

<sup>6</sup> D. Lgs. 165/2001, Art. 6-bis: “1. Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, nonché gli enti finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato sono autorizzati, nel rispetto dei principi di concorrenza e di trasparenza, ad acquistare sul mercato i servizi, originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione e di adottare le necessarie misure in materia di personale [e di dotazione organica].

2. Le amministrazioni interessate dai processi di cui al presente articolo provvedono al congelamento dei posti e alla temporanea riduzione dei fondi della contrattazione in misura corrispondente, fermi restando i processi di riallocazione e di mobilità del personale.

3. I collegi dei revisori dei conti e gli organi di controllo interno delle amministrazioni che attivano i processi di cui al comma 1 vigilano sull'applicazione del presente articolo, dando evidenza, nei propri verbali, dei risparmi derivanti dall'adozione dei provvedimenti in materia di organizzazione e di personale, anche ai fini della valutazione del personale con incarico dirigenziale di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.

<sup>7</sup>Ciò significa che, là dove tale regola venga disattesa in mancanza di adeguata motivazione, l'amministrazione precedente potrebbe addirittura ricadere, in sede giurisdizionale, nella sanzione dell'eccesso di potere. Questa è la posizione assunta dal Consiglio di Stato nel parere della Commissione speciale n. 1257 del 29 maggio 2017 e ribadita, ultimamente, da Tar Lazio, 14 febbraio 2018, n.1375

<sup>8</sup> È utile ricordare che secondo quanto previsto dall'articolo 10 del d.lgs. 150/2009 “In caso di mancata adozione del Piano della performance (...) l'amministrazione non può procedere ad assunzioni di personale”.

In particolare Il D. Lgs. 49/2012 prevede (all'art. 3 comma 1) che le Università devono predisporre un bilancio unico di Ateneo di previsione triennale, composto da budget economico e budget degli investimenti, al fine di garantire la sostenibilità di tutte le attività nel medio periodo. Al fine della predisposizione dei documenti di bilancio di cui al comma 1, le Università tengono conto dei piani triennali per la programmazione e il reclutamento del personale di cui al successivo articolo 4" secondo il quale è previsto che *"(...) le Università, nell'ambito della propria autonomia didattica, di ricerca e organizzativa, tenuto conto dell'effettivo fabbisogno di personale, al fine del migliore funzionamento delle attività e dei servizi e compatibilmente con l'esigenza di assicurare la sostenibilità della spesa di personale e gli equilibri di bilancio, predispongono piani triennali per la programmazione compresi i collaboratori ed esperti linguistici, a tempo indeterminato e determinato"*. I piani in questione devono essere approvati dal Consiglio di Amministrazione e possono essere aggiornati in sede di approvazione del bilancio di previsione.

Posto ciò, poiché il D. Lgs. 49/12 rappresenta un norma speciale dettata per il solo ambito accademico, non v'è dubbio che tale disciplina prevalga rispetto a quella generale di cui all'art. 6 del D. Lgs. 165/2001 in virtù del principio *"lex specialis derogat generali"*.

Inoltre, sempre limitatamente all'ambito universitario, le assunzioni si determinano mediante il c.d. punto organico che è l'unità di misura utilizzata dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) per definire la dimensione annuale delle assunzioni effettuabili da parte delle Università. Ogni dipendente, sulla base della tipologia (personale docente e personale tecnico – amministrativo) e del livello di inquadramento corrisponde a un equivalente in punti organico:

1 Professore Ordinario corrisponde a 1 punto organico

1 Professore Associato corrisponde a 0,70 punti organico

1 Ricercatore varia da 0,40 (per quelli di tipo A) a 0,50 punti organico (per quelli di tipo B e a tempo indeterminato)

1 Tecnico-Amministrativo (PTA) varia sulla base delle seguenti corrispondenze, Cat. B = 0,20 punti organico; Cat. C = 0,25 punti organico; Cat. D = 0,30 punti organico; Cat. EP = 0,40 punti organico; Dirigente = 0,65 punti organico

I punti organico possono essere:

#### Punti organico da cessazioni

Corrispondono al numero che si determina combinando il numero delle cessazioni (pensionamenti, trasferimenti, dimissioni o decessi) alle pesature sopra indicate (Prof. Ordinario = 1; Prof. Associato = 0,70, ecc.)

#### Punti organico base

Quota base certa per ogni Ateneo, indipendentemente dalle performance dello stesso. Corrisponde a una percentuale dei punti organico derivanti dalle cessazioni dell'anno precedente (20% nel 2014, 30% nel 2015, 30% nel 2016, 50% nel 2017)

#### Punti organico premiali

Corrispondono al risultato di un calcolo, riportato nella pagina [Regole di finanziamento](#), che “misura” la virtuosità di un Ateneo, così come prevede la legge, e sono assegnati annualmente dal MIUR.

\*\*\*

### **La Direttiva n. 3 del 24 aprile 2018: le Linee guida per i concorsi pubblici: applicabilità alle istituzioni universitarie.**

In attuazione della disposizione di cui all'art. 6<sup>9</sup> del Decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (che ha modificato l'art. 35 del D. Lgs. N. 165 del 2001) il Ministro per la pubblica amministrazione ha emanato la Direttiva n. 3 del 24 aprile 2018 contenente “*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*

---

<sup>9</sup> “Il Dipartimento della funzione pubblica, anche avvalendosi dell'Associazione Formez PA e della Commissione RIPAM, elabora, previo accordo in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 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”

*reclutamento del personale, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, vigente in materia”*

Scopo di tali linee guida è, prevalentemente, quello di reclutare i candidati migliori in relazione alle esigenze delle amministrazioni e di tentare di proporre soluzioni alle problematiche sorte nel corso degli anni legate, per l'appunto, all'inadeguatezza di alcuni criteri di selezione, al difetto di trasparenza nella fase di selezione ed in quella di nomina della commissione, al mancato collegamento tra le pubbliche amministrazioni costrette spesso a bandire più concorsi per posizioni identiche o simili in enti vicini con inevitabili aggravii economici. La Direttiva – seppure con alcune criticità – mira all'attuazione del principio di trasparenza (in particolare nella nomina delle commissioni di concorso ed attraverso la creazione del Portale del reclutamento), alla massima valorizzazione della competenza individuale (attraverso l'introduzione di nuove regole nei contenuti dei concorsi) ed al perseguimento del principio di efficienza, imparzialità ed economicità (con il ricorso alla figura del concorso aggregato o unico, la riforma delle graduatorie).

A differenza delle Linee di indirizzo sul fabbisogno di personale, la Direttiva in oggetto è rivolta alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2 del D. Lgs. 165/2001<sup>10</sup> e dunque anche alle “Istituzioni universitarie” che dovranno adeguare i propri regolamenti, almeno per disciplinare i principali aspetti di seguito esaminati.

## ***1. L'attuazione dei principi di efficienza, imparzialità ed economicità.***

### **1.1 Le procedure concorsuali più idonee al reclutamento delle varie figure professionali e la preferenza per il concorso unico.**

In primo luogo, ferma restando la possibilità prevista dal D.P.R. 487 del 1994 di scegliere la procedura maggiormente idonea<sup>11</sup> a selezionare le differenti professionalità da reclutare, viene riconosciuta alle pubbliche amministrazioni la possibilità di ricercare differenti tipologie professionali attraverso lo strumento del corso-concorso bandito dalla Scuola nazionale

---

<sup>10</sup> Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane. e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale.

<sup>11</sup> Art. 1, comma 1, lett. a) “L'assunzione agli impieghi nelle amministrazioni pubbliche avviene: a) per concorso pubblico aperto a tutti per esami, per titoli, per titoli ed esami, per corso-concorso o per selezione mediante lo svolgimento di prove volte all'accertamento della professionalità richiesta dal profilo professionale di qualifica o categoria, avvalendosi anche di sistemi automatizzati”.

dell'amministrazione. Tale procedura, disciplinata dall'articolo 4 del D.P.R. n. 70 del 2013, che affianca ad una fase selettiva una fase di formazione, mira al reclutamento dei funzionari nelle amministrazioni statali, anche a ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici. Intento del Ministero è dunque quello di estendere tale procedura al reclutamento di figure professionali diverse dai funzionari<sup>12</sup>.

La vera novità riguarda però la scelta di estendere a tutte le amministrazioni la figura del concorso aggregato al fine di evitare sprechi di risorse e calcolare in maniera ottimale il fabbisogno di impiegati all'interno di tutti gli enti. Se, infatti, è essenziale il rispetto dell'autonomia per ciascuna amministrazione nell'organizzazione delle varie procedure concorsuali a seconda della figura professionale da reclutare, è altrettanto indispensabile perseguire – come migliore pratica – quella dell'aggregazione o del concorso unico, almeno per i dirigenti e le figure professionali comuni<sup>13</sup>.

La novità di tale previsione è senz'altro il recepimento di quanto indicato nell'art. 35, comma 5 del D.Lgs. 165/2001 (così come novellato dal D. Lgs. 75 del 2017) e dunque l'estensione del concorso unico a tutte le altre amministrazioni, diverse da quelle centrali, dalle agenzie e dagli enti pubblici economici. Anche tali amministrazioni, pertanto, possono rivolgersi al Dipartimento della funzione pubblica<sup>14</sup> per l'organizzazione di concorsi unici o aggregati per il reclutamento dei dirigenti o altre figure comuni<sup>15</sup>.

Se pertanto lo svolgimento dei concorsi in forma centralizzata o aggregata<sup>16</sup> è un obbligo per le amministrazioni centrali<sup>17</sup>, diventa una opportunità – comunque consigliata – per tutte le altre amministrazioni perché consente *“l'applicazione di criteri di valutazione*

---

<sup>12</sup>La Direttiva, però, rimane vaga in questo punto poiché non fornisce riferimenti precisi riguardo ai termini, ai criteri ed alle modalità di applicazione.

<sup>13</sup>Così come previsto dal D.L. 31 agosto 2013 n. 101, art. 4, comma 3 quinquies per le Amministrazioni centrali, le agenzie e gli enti pubblici economici.

<sup>14</sup>Che potrà avvalersi della Commissione per l'attuazione del progetto di riqualificazione delle Pubbliche Amministrazioni (Commissioni RIPAM) e del personale messo a disposizione dall'Associazione Foromez PA.

<sup>15</sup>È anche possibile che, al di fuori dai casi di obbligatorietà del concorso unico, gruppi di amministrazioni gestiscano congiuntamente alcune procedure concorsuali costituendo, ad esempio, uffici specificamente dedicati alla organizzazione di concorsi comuni o esternalizzando alcune competenze.

<sup>16</sup>Se le figure professionali ricercate all'interno della Pa saranno tutte destinate a una sola regione, sarà possibile lo svolgimento di un concorso su base territoriale.

<sup>17</sup>D.L. 31 agosto 2013, n. 101, coordinato con la legge di conversione 30 ottobre 2013, n. 125, art. 4, comma 3-quinquies: “A decorrere dal 1° gennaio 2014, il reclutamento dei dirigenti e delle figure professionali comuni a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, si svolge mediante concorsi pubblici unici, nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e buon andamento. I concorsi unici sono organizzati dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, anche avvalendosi della Commissione per l'attuazione del progetto di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni di cui al decreto interministeriale 25 luglio 1994, previa ricognizione del fabbisogno presso le amministrazioni interessate, nel rispetto dei vincoli finanziari in materia di assunzioni a tempo indeterminato

*oggettivi e uniformi, tali da assicurare omogeneità qualitativa e professionale in tutto il territorio nazionale per funzioni equivalenti*<sup>18</sup> e, non ultima, l'economicità dello svolgimento della procedura concorsuale. Il perseguimento di tali finalità consente addirittura l'organizzazione di concorsi parzialmente aggregati per il reclutamento di figure professionali diverse e disomogenee. In tal caso, là dove ne sussistano i presupposti, il Dipartimento della Funzione pubblica può procedere ad organizzare prove uniche (quali quelle preselettive o scritte) per poi disaggregare il concorso nelle fasi successive per consentire una scelta mirata ed efficace delle differenti figure professionali. La Direttiva sottolinea che i concorsi parzialmente aggregati dovranno essere avviati contestualmente e con il medesimo bando che dovrà indicare anche se alla commissione d'esame per le prove aggregate seguirà la nomina di differenti commissioni per la fase disaggregata.

La Direttiva, infine, prevede che, in via meramente residuale, alle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, alle agenzie, agli enti pubblici non economici è consentito gestire in via autonoma le proprie procedure concorsuali ma solo previa specifica motivazione dettata da condizioni particolari, quali situazioni imprevedibili di urgenza o eccezionali specificità delle figure da reclutare.

## ***2. La valorizzazione delle competenze individuali.***

### **2.1 I requisiti di ammissione: il dottorato di ricerca e le certificazioni in lingua**

Finalità imprescindibile della presente direttiva è quella di reclutare i candidati migliori in relazione alle differenti esigenze delle amministrazioni. A tale scopo, soprattutto per i profili di elevata professionalità, la Direttiva segnala la previsione di cui all'art. 35, comma 3, lett. e-ter) del D. Lgs. 165/2001 (così come novellato dal D. Lgs. 75/2017) che consente di richiedere il possesso del titolo di dottore di ricerca quale requisito di accesso per specifici profili di elevate professionalità, riconducibili anche alla posizione apicale di area o categoria non dirigenziale. Il dottorato di ricerca, infatti, costituisce il più alto grado di formazione previsto dall'ordinamento italiano e certifica elevate capacità di ricerca, relazionali e di gestione<sup>19</sup>. È dunque importante che queste capacità siano riconosciute, anche

---

<sup>18</sup> L. 7 agosto 2015 n. 124, art. 17, comma 1, lett. c)

<sup>19</sup> Sino ad oggi non ci sono state politiche che hanno valorizzato la figura del dottorato di ricerca. Basta pensare che la Pubblica Amministrazione, fino ad oggi, non ha quasi mai richiesto il dottorato di ricerca come titolo preferenziale per accedere all'impiego e frequentemente non è stato nemmeno specificamente valutato tra i titoli. Più in generale, nei vari comparti della pubblica amministrazione, anche quando viene attribuito un punteggio

e soprattutto per i ruoli apicali nella pubblica amministrazione e che siano valutate, non come semplice titolo di preferenza ma come vero e proprio requisito di accesso. A tal proposito, la disposizione di cui all'art. 35, comma 3, lett. e-ter costituisce un indubbio passo in avanti nella valorizzazione del titolo ma – limitandosi ad offrire la sola “possibilità” di richiedere il possesso del titolo di dottore di ricerca quale requisito di accesso – rischia di rimanere largamente inattuata.

Di particolare importanza, altresì, il possesso di documentate competenze linguistiche o informatiche: ciò vuol dire che i bandi possono prevedere particolari certificazioni di lingua inglese quale requisito di ammissione ad una particolare tipologia di concorso.

## **2.2. La preselezione e le prove concorsuali**

È ormai divenuto un criterio selettivo essenziale in presenza di un numero elevato di candidati poiché è utile ad escluderne la maggior parte. La Direttiva sottolinea però che le Amministrazioni devono prefiggersi come obiettivo quello di selezionare “*non in base ad un qualsiasi criterio oggettivo*” ma in base ad un ragionevole criterio di merito: per far questo bisogna capire che le domande non devono essere “*prevalentemente volte a premiare lo studio mnemonico, ma dovrebbero includere 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)*”.

La Direttiva bandisce, poi, le prove concorsuali eccessivamente scolastiche o nozionistiche prediligendo soltanto quelle volte a valutare le competenze e la capacità critica di *problem solving*<sup>20</sup>: per questa ragione le prove, teoriche o pratiche, dovranno essere strutturate in modo da verificare, principalmente, le capacità dei candidati di applicare le conoscenze acquisite a specifiche situazioni o casi problematici. Le prove pratiche, in particolare, potranno vertere sulla redazione di note, di pareri, di atti, di grafici, sulla soluzione di problemi di calcolo o progettazione, sulla sintesi di documenti forniti al candidato.

Gli stessi criteri devono essere utilizzati anche per la prova orale, anch'essa volta a verificare la capacità del candidato “*di contestualizzare le proprie conoscenze, di sostenere una tesi, di rispondere alle obiezioni, di mediare tra diverse posizioni*”

---

per i “titoli accademici”, raramente il dottorato viene menzionato esplicitamente e comunque l'attribuzione del relativo punteggio viene, di solito, lasciata alla discrezionalità della commissione

<sup>20</sup> Previsione certamente positiva che avvicina alle metodologie di selezione adottate in altri paesi, dove i test selettivi, per l'accesso alle professioni dirigenziali, risultano sempre più orientati alla verifica di conoscenze, capacità e competenze trasversali e legate al ragionamento piuttosto che alle abilità mnemoniche.

## 2.3 I titoli

Secondo le presenti linee guida è necessario assicurare, nella previsione relativa ai titoli, un corretto bilanciamento tra quelli di servizio e tutti gli altri. È infatti scontato che l'eccessiva valutazione di quelli di servizio può produrre l'effetto di escludere, di fatto, i candidati più giovani. Sempre riguardo ai titoli di servizio si raccomanda che gli stessi non siano "discriminatori"<sup>21</sup> ma che consistano nell'aver svolto un'attività lavorativa, e nell'averla svolta in modo meritevole. A tal proposito, vista la disomogeneità dei sistemi di valutazione della performance nelle varie amministrazioni, i risultati di tali processi dovranno essere utilizzati per la valutazione dei candidati interni, nel caso in cui vi sia una riserva di posti o sia previsto un punteggio aggiuntivo a loro favore.

Certamente utile sarà valorizzare gli incarichi che presuppongano una particolare competenza professionale e che sono stati conferiti con provvedimenti formali nonché lavori originali verificabili, prodotti nell'ambito del servizio prestato. In ogni caso dovranno essere valutati soltanto i titoli strettamente inerenti al profilo ricercato escludendo quelli scarsamente significativi che non fanno altro che appesantire inutilmente il lavoro della commissione.

## 3. *L'attuazione del principio di trasparenza.*

### **3.1 Le nuove modalità di nomina della commissione di concorso e le disposizioni in tema di graduatorie**

Vengono fornite indicazioni anche in merito alla formazione delle commissioni di concorsi. Spetta alle amministrazioni, infatti, "*garantire la professionalità del commissario sia per ragioni di trasparenza e anche per evitare decisioni poco meditate*": per tale ragione, in attuazione della normativa anticorruzione, la Direttiva stabilisce "*che coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi*". La nomina dei componenti le commissioni<sup>22</sup> inoltre va effettuata previo avviso pubblico e successivo

---

<sup>21</sup> Sopravvalutando, ad esempio, chi ne sia in possesso per il solo fatto di essere già dipendente dell'amministrazione che bandisce il concorso

<sup>22</sup> Secondo quanto già previsto dal D.P.R. n. 487 del 1994, art. 9 e segg.

sorteggio differenziato per tipologia di componente, o mediante l'adozione di regole chiare sulla scelta dei componenti, per garantirne la professionalità e per ragioni di trasparenza. Secondo la Direttiva si dovrebbero, poi, nominare esperti delle varie materie che possano vantare una specifica esperienza professionale nei relativi settori.

Quanto alle modifiche in tema di graduatorie, la disposizione di cui all'art. 35, comma 3, lett. e-bis), del decreto legislativo n. 165 del 2001 (così come novellato dal D. Lgs. N. 75 del 2017) disciplina la facoltà di prevedere, nel bando, un numero di eventuali idonei in misura non superiore al venti per cento dei posti messi a concorso, con arrotondamento all'unità superiore. È dunque auspicabile l'attuazione di tale disposizione, volta a *“scongiurare il formarsi di graduatorie eccessivamente lunghe”* che, in caso di proroghe, impediscono, di fatto, alle amministrazioni di svolgere nuovi concorsi, anche a distanza di anni.

### **3.2 Il portale del Reclutamento**

In attuazione dei principi di trasparenza, efficacia, efficienza e buon andamento della Pubblica Amministrazione, il Dipartimento della funzione pubblica si impegna a sviluppare la creazione del Portale del reclutamento, sistema informativo nazionale accessibile sia alle amministrazioni pubbliche che ai cittadini. Il Portale sarà strutturato come banca dati di monitoraggio delle procedure concorsuali mediante censimento delle stesse, delle fasi di svolgimento e di ogni informazione rilevante. Vi confluiranno le graduatorie finali dei vari concorsi, che potranno essere condivise dalle amministrazioni secondo quanto consentito dalla normativa vigente.

Il Portale del reclutamento infine, potrà sviluppare attività di gestione dei concorsi e di processi connessi come, ad esempio, la standardizzazione dei moduli di domande di partecipazione ai concorsi, la presentazione telematica delle istanze e il pagamento telematico delle tasse per partecipare ad un concorso.

### **4. *La possibile limitata adesione alle novità contenute nella Direttiva 3/2018***

Al termine dell'analisi della Direttiva è possibile immaginare che alcune tra le maggiori e più interessanti novità – in particolare la pratica del concorso unico o aggregato nonché l'adesione al portale del Reclutamento – trovino, purtroppo, limitata applicazione.

Relativamente al primo aspetto infatti, la Direttiva ricorda che lo svolgimento dei concorsi in forma centralizzata o aggregata, con effettuazione delle prove in ambiti territoriali ampi, è

pratica obbligatoria *“per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, per le agenzie e gli enti pubblici non economici”*. V'è di più: per tali enti l'eventuale scelta residuale di gestire autonomamente le proprie procedure concorsuali, senza procedere ad aggregazione, *“deve essere motivata, soprattutto per le piccole amministrazioni, da condizioni particolari, come situazioni imprevedibili di urgenza o un'eccezionale specificità della figura da reclutare”*<sup>23</sup>.

Discorso diverso, invece, riguarda tutte le altre amministrazioni per le quali l'adesione al modello del concorso unico o aggregato rappresenta, per il momento, soltanto un'opportunità e non un obbligo. Seppur, infatti, la Direttiva sottolinei che tale tipologia di concorso *“consente un'adeguata partecipazione ed economicità dello svolgimento della procedura concorsuale e l'applicazione di criteri di valutazione oggettivi e uniformi, tali da assicurare omogeneità qualitativa e professionale in tutto il territorio nazionale per funzioni equivalenti”*, sorge spontaneo chiedersi se e quanti enti – che ad oggi risultano liberi di decidere in piena autonomia – sceglieranno di aderirvi.

Analoga situazione riguarda poi l'altra previsione, di per sé di grande interesse ma che – almeno per il momento – potrebbe rischiare di rimanere sulla carta: ci si riferisce alla figura del Portale del Reclutamento la cui adesione e la conseguente trasmissione delle informazioni da parte degli enti territoriali *“è rimessa alla determinazione degli stessi in merito a modalità e oggetti”*. Non può escludersi, dunque, che una limitata adesione da parte delle varie amministrazioni finisca per svilire completamente l'obiettivo per cui tale figura è stata creata ovvero quello di favorire il miglior coordinamento delle procedure di reclutamento.

---

<sup>23</sup> Come già evidenziato in precedenza, in mancanza di adeguata motivazione, l'amministrazione procedente potrebbe ricadere, in sede giurisdizionale, nella sanzione dell'eccesso di potere. Questa è la posizione assunta dal Consiglio di Stato nel parere della Commissione speciale n. 1257 del 29 maggio 2017 e ribadita, ultimamente, da Tar Lazio, 14 febbraio 2018, n.1375.