

Risorse umane

I piani di fabbisogno del personale e le nuove logiche assunzionali

di Erminia Giorno - Segretario generale della Camera di commercio di Cosenza e Daniele Ziccarelli - Responsabile ciclo di gestione della performance della Camera di Commercio di Cosenza

Il "mestiere" del dipendente pubblico è tra i più belli al mondo, poiché egli lavora "su" l'interesse pubblico.

Questa la traiettoria che deve essere percorsa sin da quando si concepisce la fase di acquisizione delle risorse umane: la Pubblica Amministrazione ha il compito di generare valore non per essa ma per la comunità e il territorio. Le Pubbliche Amministrazioni, dopo anni di blocco del *turn over*, si accingono a vivere una nuova fase, che deve essere attraversata dirigendo il cambiamento e, quindi, quale occasione unica di acquisizione delle migliori risorse umane.

Il lavoro effettua una carrellata delle più recenti disposizioni normative allo scopo di allineare l'indispensabile presupposto giuridico.

Altrettanto e non altrettanto scontato presupposto è la concezione della risorsa umana quale valore. Occorre quindi partire dalla Pubblica Amministrazione quale luogo bello e attrattivo, e convincersene dall'interno. I Piani del fabbisogno non vanno vissuti quale adempimento, ma come strumenti per il cambiamento e il valore pubblico; altrettanto cambiamento di prospettiva va svolto sui profili professionali, sulle procedure di reclutamento: l'adempimento è il modello burocratico quale mero presupposto, la generazione di valore pubblico come punto di partenza.

L'evoluzione normativa

Il reclutamento del personale nelle Pubbliche Amministrazioni presuppone l'osservanza di un duplice sistema di vincoli normativi che disciplinano, da un lato, le possibilità di spesa e, dall'altro, le facoltà assunzionali.

Vincoli di spesa

I limiti del primo tipo discendono dalle finalità di contenimento della spesa pubblica e di coerenza con la programmazione economico-

finanziaria dell'UE, i cui obiettivi sono oggi espressi anche a livello costituzionale negli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione. Da questo punto di vista, le previsioni normative dirette a contenere la spesa per personale della PA si considerano espressione del principio generale di coordinamento della finanza pubblica (1) e hanno dato vita ad una regolamentazione del *turn over*, con particolare riferimento al personale a tempo indeterminato, strettamente parametrata alle cessazioni, secondo vincoli e

(1) In questo senso, Corte dei conti, Sez. Reg. di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 548/2018/PAR/Roana. "Ne consegue che i principi espressi a livello sovranazionale e costituzionale, come detto, non solo giustificano, anzi sollecitano, l'adozione da parte dello Stato di misure di contenimento della spesa pubblica (*in primis* del personale), che non possono che essere considerate, dunque, quali principi generali di coordinamento della finanza pubblica. La stessa Corte costituzionale ha statuito, in maniera granitica, che le misure riguardanti la spesa personale sono

inderogabili, in quanto il loro rispetto concorre ad assicurare (sotto forma di riduzione della componente corrente della spesa) il conseguimento degli equilibri complessivi di finanza pubblica." anche se, come ricordato con riferimento a Regioni ed Enti locali dalla stessa Corte dei conti, Sez. Reg. di controllo per il Veneto nella Deliberazione n. 113/2019 "la stessa giurisprudenza costituzionale è ferma nel ritenere che le norme statali che fissano vincoli alla spesa di Regioni ed Enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza

percentuali spesso oggetto di prolungamenti e adeguamenti successivi nel corso degli ultimi anni.

Una novità rispetto al calcolo delle cessazioni si è avuta con il superamento del limite c.d. capitaro, introdotto con il D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla Legge 11 agosto 2014,

n. 114, a favore del solo criterio dei risparmi di spesa connessi alle cessazioni del personale di ruolo nell'anno precedente.

Qui di seguito, l'evoluzione normativa in materia, per le amministrazioni dello Stato e altri enti (esclusa scuola e comparto sicurezza), e per le Regioni e gli Enti locali, Tavole (2) 1 e 2.

Tavola 1 - Evoluzione normativa in materia di turn over per le amministrazioni dello Stato ed altri enti (esclusa la scuola ed il comparto sicurezza)

Anno	D.L. 78/2010 (art. 9, co. 5, 7-8)	D.L. 95/2012 (art. 14)	L. 147/2013 (art. 1, co. 460 e 462)	D.L. 90/2014 (art. 3, co. 1)	L. 208/2015 (art. 1, co. 228)
2012	20%	20%	-	-	-
2013	20%	20%	-	-	-
2014	50%	20%	20%	20%	-
2015	100%	50%	40%	40%	-
2016	-	100%	60%	60%	25%
2017	-	-	80%	80%	25%
2018	-	-	100%	100%	25%

Tavola 2 - Evoluzione normativa in materia di turn over per le Regioni e gli Enti locali

Anno	L. 296/2006 (art. 1, co. 557-557-ter, D.L. 112/2008 (art. 76, co. 7)	D.L. 90/2014 (art. 3, co. 5)	L. 208/2015 (art. 1, co. 228)
2014	40%	60%	-
2015	40%	60%	-
2016	40%	80%	25%
2017	40%	80%	25%
2018	40%	100%	25%

Con lo spirare delle limitazioni previste per il triennio 2016-2018 (3), fermo restando il sistema di vincoli generali alle facoltà assunzionali, dal 2019 è

possibile (4) reclutare nuovo personale a tempo indeterminato fino a concorrenza di una spesa pari al 100% di quella relativa al medesimo personale

pubblica a condizione che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (per tutte: Corte costituzionale, sentenze n. 417 del 2005; n. 169 del 2007; n. 139 e 237 del 2009; n. 52 e n. 326 del 2010). Inoltre, la normativa statale, espressione della finalità di coordinamento finanziario, che legittimamente impone limiti alla spesa delle autonomie territoriali, deve essere rispettosa del generale canone della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato (Corte costituzionale, sentenza n. 236 del 2010)."

(2) Fonte: Dotazioni organiche e trattamenti economici nella P. A. - Camera dei deputati, Servizio Studi, XVIII Legislatura - Temi di Pubblica Amministrazione - 21 gennaio 2020.

(3) Il limite posto per il triennio dalla legge di stabilità 2016 (Legge n. 208/2015) alle assunzioni di personale a tempo indeterminato non dirigenziale per specifiche amministrazioni dello Stato e per le regioni e gli Enti locali sottoposti al patto di stabilità interno era stato ridotto al 25% della spesa relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente.

(4) La legge di bilancio 2019 (art. 1, comma 399, Legge n. 145/2018) ha disposto specifici limiti con riferimento alla decorrenza giuridica dell'assunzione di personale a tempo indeterminato per la Presidenza del Consiglio dei ministri, i Ministeri, gli enti pubblici non economici e le Agenzie fiscali e per le Università. Inoltre, fissa determinati limiti di spesa per le assunzioni a tempo indeterminato in alcune amministrazioni, ed elimina il divieto di assunzioni per le amministrazioni che nell'anno precedente non hanno rispettato il pareggio di bilancio (comma 823). Su quest'ultimo punto, la

cessato nell'anno precedente. Tale logica del *turn over*, come meglio si dirà più avanti, trova addirittura un tentativo di superamento, per quanto timido, nelle previsioni introdotte con l'art. 33, D.L. 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni nella Legge n. 58/2019, c.d. "Decreto Crescita", che detta una nuova disciplina per l'assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario e nei comuni in base alla sostenibilità finanziaria.

Vincoli generali

Accanto ai limiti connessi al contenimento della spesa pubblica, alla necessità che gli stanziamenti per il reclutamento di personale siano coerenti con questi ultimi e, in ogni caso, effettivamente sostenibili in termini di equilibrio di bilancio, anche in ottica pluriennale, le facoltà assunzionali delle singole amministrazioni pubbliche trovano un secondo ordine di vincoli nelle norme che prescrivono il rispetto di condizioni di natura programmatica, strutturale e procedurale.

Rientra fra questi, come condizione indispensabile indipendentemente dalle forme di acquisizione (5), l'adozione del Piano triennale dei fabbisogni del personale, disciplinata dall'art. 6, D.Lgs. n. 165/2001. La riscrittura dell'art. 6, unitamente all'introduzione dell'art. 6-ter, operate con l'art. 4, D.Lgs. n. 75/2017, comportano il sostanziale superamento del concetto di dotazione organica come tradizionalmente inteso nella PA (6).

Ne deriva la necessità, per le Pubbliche Amministrazioni, di approcciarsi al tema del reclutamento del personale secondo prospettive più flessibili finalizzate a programmare, sia in senso qualitativo che quantitativo, la dotazione di personale e la sua articolazione, anche alla luce delle professionalità e delle

competenze ricercate con riferimento a processi, funzioni o attività da presidiare, in una logica di adattamento dinamico ai mutamenti che possono verificarsi nel contesto di riferimento (7) e di miglioramento continuo della qualità dei servizi offerti ai cittadini (8).

In questa nuova costruzione, la dotazione organica, espressa in termini finanziari, assume il significato di "dotazione di spesa potenziale massima" ed è calcolata in base agli oneri per il personale che ne costituisce la configurazione vigente al momento della pianificazione (9).

Resta fermo che - come precisano le stesse linee di indirizzo della Funzione Pubblica - in concreto, la spesa del personale in servizio, sommata a quella derivante dalle facoltà di assunzioni consentite, comprese quelle previste dalle leggi speciali e dall'art. 20, comma 3, D.Lgs. n. 75/2017, non può essere superiore alla spesa potenziale massima, espressione dell'ultima dotazione organica adottata o, per le amministrazioni, quali le Regioni e gli Enti locali, che sono sottoposte a tetti di spesa del personale, al limite di spesa consentito dalla legge.

Di fondamentale importanza la complementarietà delle linee di indirizzo dettate in materia di pianificazione dei fabbisogni rispetto a quelle previste dall'art. 35, comma 5.2, D.Lgs. n. 165/2001, sullo svolgimento delle prove concorsuali e sulla valutazione dei titoli, ispirate alle migliori pratiche a livello nazionale e internazionale in materia di reclutamento del personale. La programmazione del fabbisogno, infatti, trova il suo naturale sbocco nel reclutamento effettivo della forza lavoro. Ed è evidente che anche le regole del reclutamento debbano rinnovarsi e perfezionarsi soprattutto quando siano state individuate nuove

circolare n. 3/2019 della Ragioneria generale dello Stato ha precisato che viene meno il sistema sanzionatorio diretto per il mancato rispetto dell'equilibrio di bilancio, ma permangono le sanzioni in caso di mancato rispetto dei limiti di spesa del personale.

(5) L'art. 35, comma 4, D.Lgs. n. 165/2001 dispone espressamente che "le determinazioni relative all'avvio delle procedure di reclutamento sono adottate (...) sulla base del piano triennale dei fabbisogni".

(6) Come si ricava dalle "Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale delle PP.AA.", definite nel decreto 8 maggio 2018 (Pubblicato in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 173 del 27 luglio 2018), la dotazione organica, che nella disciplina precedente, rappresentava il "contenitore" rigido da cui partire per definire il PTFP (...) cede il passo ad un paradigma flessibile e finalizzato a rilevare realmente le effettive esigenze, in materia di organico. È il PTFP stesso, quindi, ad assumere un ruolo centrale quale strumento strategico per individuare le esigenze di personale in relazione alle funzioni istituzionali ed agli obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini.

(7) Le citate Linee di indirizzo precisano che il PTFP si sviluppa, come previsto dall'art. 6 citato, in prospettiva triennale e deve essere adottato annualmente con la conseguenza che di anno in anno può essere modificato in relazione alle mutate esigenze di contesto normativo, organizzativo o funzionale. L'eventuale modifica in corso di anno del PTFP è consentita solo a fronte di situazioni nuove e non prevedibili e deve essere in ogni caso adeguatamente motivata. Resta ferma la necessità del rispetto delle procedure e dei criteri previsti, nonché delle presenti linee di indirizzo.

(8) Nello stesso senso, Corte dei conti - Sez. Reg. di controllo per la Puglia - Deliberazione n. 111/2018/PAR.

(9) Nel PTFP la dotazione organica va espressa, quindi, in termini finanziari. Partendo dall'ultima dotazione organica adottata, si ricostruisce il corrispondente valore di spesa potenziale riconducendo la sua articolazione, secondo l'ordinamento professionale dell'amministrazione, in oneri finanziari teorici di ciascun posto in essa previsto, oneri corrispondenti al trattamento economico fondamentale della qualifica, categoria o area di riferimento in relazione alle fasce o posizioni economiche. (Linee di indirizzo, par. 2.1).

professioni e relative competenze professionali da mettere al servizio delle Pubbliche Amministrazioni. Le innovazioni che il predetto D.Lgs. n. 75/2017 reca su tale fronte consentono, infatti, di coniugare una più ragionata determinazione dei fabbisogni con modalità di reclutamento volte a soddisfare tali fabbisogni e perciò sviluppate secondo strategie, processi di selezione e bacino 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. (Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani di fabbisogni, paragrafo 1) (10). Nella tavola 3 si propone una sintesi delle altre principali disposizioni in tema di limiti alle facoltà assunzionali applicabili alla generalità delle Pubbliche Amministrazioni.

Tavola 3 - Disposizioni in tema di limiti alle facoltà assunzionali

Riferimento normativo	Contenuto
D.Lgs. n. 165/2001 , Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, art. 6-ter, comma 5	Comunicazione dei contenuti del piano triennale del fabbisogno di personale al Dipartimento della Funzione Pubblica entro trenta giorni dall'adozione (...) in assenza di tale comunicazione, è fatto divieto alle amministrazioni di procedere alle assunzioni.
D.Lgs. n. 165/2001 , Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, art. 33	Dichiarazione annuale da comunicare al Dipartimento della Funzione Pubblica circa l'assenza di situazioni di soprannumero o eccedenze. Le amministrazioni pubbliche che non adempiono alla ricognizione annuale non possono effettuare assunzioni o instaurare rapporti di lavoro con qualunque tipologia di contratto pena la nullità degli atti posti in essere.
D.Lgs. n. 165/2001 , Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, art. 34, comma 6	L'avvio di procedure concorsuali e le nuove assunzioni a tempo indeterminato o determinato per un periodo superiore a dodici mesi (...) sono subordinate alla verificata impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità iscritto nell'apposito elenco (e in possesso della qualifica e della categoria di inquadramento occorrenti).
D.Lgs. n. 198/2006 , Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'art. 6, Legge 28 novembre 2005, n. 246, art. 48, comma 1	Approvazione del Piano triennale di azioni positive, tendenti ad assicurare, nel loro ambito rispettivo, la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomini e donne. In caso di mancato adempimento si applica l'articolo 6, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.
Legge n. 244/2007 , Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008), art. 3, comma 101	In caso di assunzione di personale a tempo pieno è data precedenza alla trasformazione del rapporto di lavoro per i dipendenti assunti a tempo parziale che ne abbiano fatto richiesta.
D.L. n. 185/2008 , convertito con modificazioni dalla Legge n. 2/2009, Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale, art. 9, comma 3-bis	Inadempienza della P.A. rispetto all'obbligo di certificazione o diniego non motivato di certificazione, anche parziale, di un credito per somme dovute dalla stessa P.A. a fronte di somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali. La pubblica amministrazione che risulti inadempiente non può procedere ad assunzioni di personale o ricorrere all'indebitamento fino al permanere dell'inadempimento.
D.Lgs. n. 150/2009 , Attuazione della Legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni, art. 10, comma 5 . Per gli Enti locali, TUEL, art. 169, comma 3-bis	Adozione del Piano della performance, documento programmatico triennale, che per gli Enti locali è unificato nel PEG, entro il 31 gennaio di ogni anno. In caso di mancata adozione del Piano della performance (...) l'amministrazione non può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati.
D.L. n. 95/2012 , convertito con modificazioni dalla Legge n. 135/2012 Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei	La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica avvia un monitoraggio dei posti vacanti presso le amministrazioni pubbliche e redige un elenco, da pubblicare sul relativo sito web. Il personale iscritto negli elenchi di disponibilità può

(10) Sulle nuove competenze ricercate dalla PA (e sulle modalità di svolgimento dei concorsi pubblici) si è espressa esplicitamente la Legge n. 56/2019 - "Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo" c.d. Legge Concretezza, in cui all'art. 3 si legge che le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici, ivi compresi quelli di cui all'art. 70, comma 4, D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (...) al fine di accrescere l'efficienza dell'organizzazione e dell'azione amministrativa (...) predispongono il piano dei fabbisogni di cui agli artt. 6 e

6-ter, D.Lgs. n. 165/2001 tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'effettivo ricambio generazionale e la migliore organizzazione del lavoro, nonché, in via prioritaria, di reclutare figure professionali con elevate competenze in materia di: a) digitalizzazione; b) razionalizzazione e semplificazione dei processi e dei procedimenti amministrativi; c) qualità dei servizi pubblici; d) gestione dei fondi strutturali e della capacità di investimento; e) contrattualistica pubblica; f) controllo di gestione e attività ispettiva; g) contabilità pubblica e gestione finanziaria.

Organizzazione e gestione del personale

servizi ai cittadini (nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), art. 2, comma 13	presentare domanda di ricollocazione nei posti di cui al medesimo elenco e le amministrazioni pubbliche sono tenute ad accogliere le suddette domande individuando criteri di scelta nei limiti delle disponibilità in organico, fermo restando il regime delle assunzioni previsto mediante reclutamento. Le amministrazioni che non accolgono le domande di ricollocazione non possono procedere ad assunzioni di personale.
Ulteriori vincoli applicabili alle amministrazioni territoriali non soggette ad autonomia differenziata	
D.Lgs. n. 267/2000 , Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, art. 243, comma 1	Gli Enti locali strutturalmente deficitari, individuati ai sensi dell'articolo 242, sono soggetti al controllo centrale sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale da parte della Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali. Il controllo è esercitato prioritariamente in relazione alla verifica sulla compatibilità finanziaria.
D.L. n. 113/2016 , convertito con modificazioni dalla Legge n. 160/2016 Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio. Art. 9, comma 1-quinquies	In caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato (, nonché di mancato invio, entro trenta giorni dal termine previsto per l'approvazione,) dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato, gli enti territoriali, (...) non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo.
Legge n. 232/2016 , Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019, art. 1, commi 466 e 475, lett. e) (1)	Nell'anno successivo a quello di inadempimento dell'obbligo di conseguimento del saldo di cui al comma 466 dello stesso articolo, l'ente non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione. Le regioni, le città metropolitane e i comuni possono comunque procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato, con contratti di durata massima fino al 31 dicembre del medesimo esercizio, necessari a garantire l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nel rispetto del limite di spesa di cui al primo periodo del comma 28 dell'articolo 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.
Legge n. 232/2016, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019, art. 1, comma 470	Ai fini della verifica del rispetto dell'obiettivo di saldo, ciascun ente è tenuto a inviare, utilizzando il sistema web, appositamente previsto nel sito « http://pareggiobilancio.mef.gov.it », entro il termine perentorio del 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato una certificazione dei risultati conseguiti, firmata digitalmente, ai sensi dell'articolo 24 del codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, dal rappresentante legale, dal responsabile del servizio finanziario e dall'organo di revisione economico-finanziaria, ove previsto, secondo un prospetto e con le modalità definiti dai decreti di cui al comma 469 del presente articolo. La trasmissione per via telematica della certificazione ha valore giuridico ai sensi dell'articolo 45, comma 1, del medesimo codice di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005. La mancata trasmissione della certificazione entro il termine perentorio del 31 marzo costituisce inadempimento all'obbligo del pareggio di bilancio. Nel caso in cui la certificazione, sebbene in ritardo, sia trasmessa entro il successivo 30 maggio e attesti il conseguimento dell'obiettivo di saldo di cui al comma 466, si applicano, nei dodici mesi successivi al tardato invio, le sole disposizioni di cui al comma 475, lettera e), limitatamente alle assunzioni di personale a tempo indeterminato.
Legge n. 232/2016 , Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019, art. 1, comma 508	Qualora l'ente territoriale beneficiario di spazi finanziari concessi in attuazione delle intese e dei patti di solidarietà previsti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 10, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, non effettui la trasmissione delle informazioni richieste dal medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, non può procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbia adempiuto.

(1) L'art. 1, comma 823, Legge n. 145/2018 prevede però che "A decorrere dall'anno 2019, cessano di avere applicazione i commi 465 e 466, da 468 a 482, da 485 a 493, 502 e da 505 a 509 dell'art. 1 della Legge 11 dicembre 2016, n. 232, i commi da 787 a 790 dell'articolo 1 della Legge 27 dicembre 2017, n. 205, e l'art. 6-bis del D.L. 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla Legge 3 agosto 2017, n. 123. Con riferimento al saldo non negativo dell'anno 2018 restano fermi, per gli Enti locali, gli obblighi di monitoraggio e di certificazione di cui ai commi da 469 a 474 del citato art. 1 della Legge n. 232 del 2016. Resta ferma l'applicazione delle sanzioni in caso di mancato conseguimento del saldo non negativo dell'anno 2017, accertato ai sensi dei commi 477 e 478 del medesimo art. 1 della Legge n. 232 del 2016".

Le nuove logiche organizzative

Cenni sulle nuove frontiere dalla amministrazione alla gestione outside del personale

Secondo l'OCSE, la costruzione della capacità amministrativa è il processo attraverso il quale gli individui, i gruppi, le organizzazioni e le società rafforzano le proprie abilità di eseguire funzioni, risolvere problemi e raggiungere obiettivi, nonché l'attitudine a comprendere e affrontare il loro sviluppo in un contesto più ampio e in maniera sostenibile. È un processo in cui la dimensione sociale, organizzativa e individuale, hanno un ruolo fondamentale. Le persone, quindi, la loro esigenza di operare in modo efficiente ed efficace all'interno dell'organizzazione e le loro competenze, costituiscono senza dubbio la principale risorsa strategica di una pubblica amministrazione (11).

Ne consegue la necessità di un progressivo superamento dell'impostazione tradizionale della gestione intesa come "amministrazione" del personale (ovvero un'attività puramente giuridica e adempimentale, focalizzata sul rispetto delle regole e delle funzioni e generalmente non integrata nella strategia organizzativa) a favore di un approccio di tipo "outside-in", una gestione pensata a partire dall'ambiente esterno e quindi orientata al coinvolgimento degli *stakeholder*, alla soddisfazione dei dipendenti e degli utenti, alla costruzione di un clima positivo che punti su fiducia e reputazione (12).

In quest'ottica, la risorse umana, come gruppo o singolo individuo, è un *asset* strategico da valorizzare mettendo in relazione la selezione, la valutazione, la

formazione e lo sviluppo professionale e, contemporaneamente, puntando ad allineare le competenze con la missione e la visione dell'ente.

Un primo passo può essere costituito dalla strutturazione di un organigramma orizzontale grazie al quale, attribuendo centralità alle competenze dei singoli individui e facilitando il loro rapporto diretto con il *management* (attraverso la rimozione di figure intermedie che, soprattutto in enti di piccole e spesso piccolissime dimensioni, trovano giustificazione più nel mantenimento di posizioni acquisite che in una reale complessità organizzativa) si promuove una cultura inclusiva incoraggiando proattivamente le persone a condividere la propria opinione (13) e si favorisce una percezione più immediata degli obiettivi generali ottenendo un maggiore coinvolgimento nel raggiungimento degli stessi (14).

Altrettanto importante è l'introduzione di un sistema di valutazione in grado di far crescere le persone (15). Un sistema snello, di facile comprensione, ampiamente condiviso e con una connotazione meritocratica significativa, dove il concetto di premialità è però inteso in termini di un complessivo orientamento allo sviluppo individuale più che a logiche di adempimento burocratico, se non di mera distribuzione di incentivi economici (spesso appiattiti su valori scarsamente differenziati) il cui effetto, del resto, è meno impattante di quanto si pensi sulla motivazione dei dipendenti pubblici (16).

La costruzione del clima positivo e del senso di appartenenza passa anche per l'introduzione di strumenti di *welfare* (17) attraverso i quali l'organizzazione dimostra di voler supportare le persone che ne fanno parte anche in contesti esterni

(11) Quality of Public Administration - A Toolbox for Practitioners - 2017.

(12) G. Valotti, "Partire dalle persone, ripartire da chi le gestisce. Un'agenda per funzione HR nelle PA", intervento al *workshop Le risorse umane nella PA: problemi vecchi, soluzioni nuove* SDA Bocconi School of Management - Milano 1° agosto 2019.

(13) Sull'importanza di promuovere una cultura inclusiva, Ilaria Maselli e Laura Posca, HR On Line n. 3 anno 2019, Spunti da The Conference Board CEO Challenge®: le regole del gioco per l'organizzazione del futuro: Sviluppare una cultura inclusiva che incoraggi proattivamente le persone a condividere la propria opinione, dunque, un'organizzazione dove la "diversità di pensiero" spinge costantemente verso l'innovazione, sarà un altro elemento di vantaggio competitivo. Secondo l'indagine un luogo di lavoro inclusivo è quello in cui ognuno si sente rispettato e stimato per quello che è, libero di potersi esprimere e certo di essere trattato in modo equo, verso cui tutti provano un forte senso di appartenenza. In un simile contesto le persone possono lavorare meglio e le aziende ottenere il massimo da tutte le proprie risorse.

(14) Per un esempio di organigramma orizzontale vd. Camera di commercio di Cosenza www.cs.camcom.gov.it.

(15) Per un esempio di sistema di valutazione vd. Camera di commercio di Cosenza www.cs.camcom.gov.it.

(16) Sulla Public Service Motivation (PSM), SNA Scuola Nazionale dell'Amministrazione, Progetti e attività di ricerca, La public service motivation nella PA centrale (2011), Responsabili della ricerca Prof. Giovanni Trià (SNA) e Prof. Giovanni Valotti (Università Bocconi e SDA Bocconi - School of Management). Sull'influenza della PSM su *job satisfaction*, *job engagement* e *life satisfaction*, S. de Simone, G. Cicotto, R. Pinna, L. Giustiniano, "Engaging public servants: public service motivation, work engagement and work-related stress", Management Decision, Vol. 54, Iss. 2016, pag. 7.

(17) Sul *welfare* nella PA, M. Squeglia, "Welfare aziendale e pubblica amministrazione: prove di dialogo?" - *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, Fascicolo 4, 2018, www.lavoropubblicheamministrazioni.it: L'espressione *welfare* aziendale, presenta confini ampi perché finisce per ricomprendere non solo le misure più propriamente attinenti al diritto corrispettivo (in forma indiretta di retribuzione), bensì anche quelle di natura non corrispettiva (part-time, flessibilità oraria, c.d. lavoro agile, ad esempio), nonché le politiche *strictu sensu* retributive e quelle del lavoro (*work-life-balance*, *family-friendly*, etc.). Si veda anche ARAN-Agenzia per la Rappresentanza Negoziante delle Pubbliche Amministrazioni, Il Welfare aziendale nella pubblica amministrazione, Attualità, febbraio 2015, <https://www.aranagenzia.it/araninforma/febbraio-2015/286-attualita.html>.

all'attività lavorativa, ad esempio attraverso il sostegno (finanziario, nei limiti del possibile, o agevolando la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro) in particolari momenti della vita, oppure incoraggiando occasioni di incontro informali tra organi di governo, direzione e personale, ad esempio in corrispondenza delle festività o per condividere il raggiungimento di particolari risultati da parte dell'organizzazione o ancora, più semplicemente, per augurare buon compleanno o salutare i colleghi che vanno in pensione.

Sistematizzazione dei nuovi step assunzionali

Il tema dell'attrattività delle PA, allo scopo di ingaggiare talenti e non chi è alla ricerca del c.d. "posto fisso"

La ricerca di risorse umane da inserire nella Pubblica Amministrazione si scontra, più di quanto non accada per le aziende private, con il problema dell'attrattività dei talenti, a causa di un minor valore generalmente riconosciuto alla "reputazione" della prima, come datore di lavoro, rispetto alle seconde (18). Alla luce dell'importante ricambio generazionale cui ci si appresta ad assistere nel settore pubblico, anche in termini di competenze richieste, diventa quindi essenziale iniziare ad approcciarsi in modo strategico al bisogno di attirare, selezionare e trattenere i lavoratori più competenti, ovvero, detto in altri termini, di dedicare risorse ed energie ad attività c.d. di *employer branding* (19), giacché diventa pressante, per la PA come per il privato, l'esigenza di fidelizzare la propria forza lavoro.

Da una recente indagine sull'argomento (20), risulta che i primi cinque criteri in base ai quali i potenziali dipendenti scelgono il datore di lavoro in Italia sono:

1. buon equilibrio fra vita lavorativa e vita privata (53%);
2. atmosfera di lavoro piacevole (52%);
3. retribuzione e benefit (47%);
4. sicurezza del posto di lavoro (46%);
5. visibilità del percorso di carriera (37%).

Come si vede, se si esclude il *driver* retribuzione, rispetto al quale le leve azionabili dalla PA trovano fortissime limitazioni dal punto di vista normativo, su

tutti gli altri il settore pubblico potrebbe trovare ampi margini di miglioramento in termini di appetibilità percepita. Secondo la stessa ricerca, infatti, solo l'11% degli intervistati preferirebbe lavorare in ambito governativo/*non profit*, per cui è evidente che caratteristiche ricercate e pur riscontrabili nel pubblico impiego non riescono comunque ad attrarre talenti in misura rilevante.

Occorre, probabilmente, comunicare meglio i valori e gli aspetti positivi connessi al pubblico impiego, che possono portare a una scelta professionale di questo tipo anche al di là delle motivazioni intrinseche legate all'idea del rendere un servizio alla collettività. Da questo punto di vista, può essere utile sapere che l'88% delle persone si informa sulla reputazione del potenziale datore di lavoro e il 45% di loro lo fa sul sito aziendale, mentre i canali più utilizzati per la ricerca di un nuovo posto di lavoro in Italia sono le Gazzette ufficiali.

Per alcuni suggerimenti interessanti sulle strategie per attrarre talenti digitali, vd. William D. Eggers, *Pubblica amministrazione digitale - Innovazioni e tecnologie al servizio del cittadino*, ed. italiana Hoepli, 2017. L'autore suggerisce, ad esempio, di agire già sulla *job description* cercando di sottolineare gli aspetti interessanti della posizione: Il governo è noto per offrire *job description* fredde e noiose, con titoli incomprensibili come "amministratore delle direttive interne" o "specialista tecnologico senior a livello informativo". Cercate invece descrizioni lavoro interessanti, come questa di USDS: "I nostri direttori del reparto ingegneristico spingono i team tecnologici a realizzare prodotti innovativi su larga scala, in grado di offrire servizi ai cittadini americani. Dovete essere elaboratori di strategie, risolutori e costruttori con il "timbro" da ingegneri per tirarvi su le maniche e proporre il vostro codice. Sarete voi a garantire la leadership di importanti progetti tecnologici, a gestire team di progetti con *focus* e *vision*, a contribuire alla strategia dei prodotti e a supportare forti squadre di ingegneri.

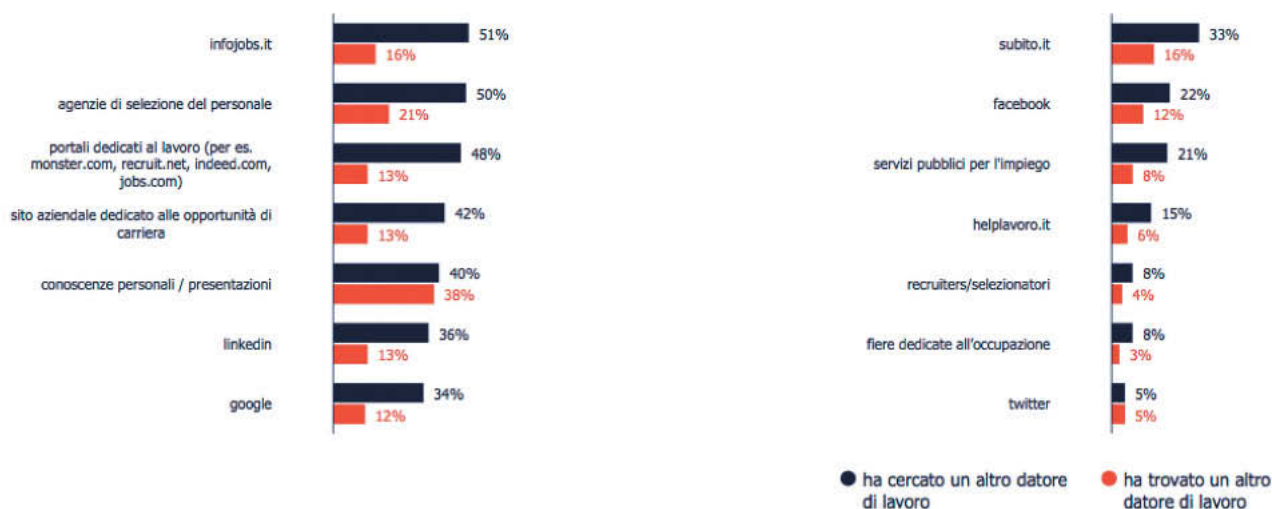
(18) Secondo il Best Employer of Choice Ranking 2019 di CESOP, (<https://www.cesop.it/best-employer-of-choice/ranking/ranking-best-employer-of-choice-2019/>), non vi è nessuna PA tradizionale tra i primi dieci migliori datori di lavoro, anche se deve registrarsi la presenza di FS (addirittura al primo posto, seguita da Google), Eni, Enel, Poste Italiane e Banca d'Italia nei primi venti.

(19) Per una definizione di *employer branding* inteso come l'insieme dei benefici funzionali, economici e psicologici forniti

dal posto di lavoro e identificati con l'azienda, Barrow, S. e Mosley, R. *The Employer Brand, Bringing the Best of Brand Management to People at Work*, John Wiley & Sons, Chichester. Sull'argomento anche Gaetano Andrea Mancini e Ilenia Lamorre, *Employer Branding: una strategia per attirare talenti*, su <http://www.fondazionepsicologi.it/articoli/>, 23 marzo 2018.

(20) Randstad, *Employer brand research 2019*, <https://www.randstad.it/randstad-employer-brand-research-2019/>.

Tavola 4 - Canali utilizzati per cercare e trovare datori di lavoro in Italia



Fonte: Randstad, Employer brand research 2019

Congegnare Piani fabbisogno che partano dalla visione strategica della mission evolutiva dell'Ente

Utilizzare le leve di gestione delle risorse umane superando il concetto di mera "amministrazione" significa riconoscerne (e integrarne) il ruolo nell'ambito della più ampia strategia dell'organizzazione e quindi la necessità di costruire dei Piani di fabbisogno del personale coerenti con la mission evolutiva dell'Ente, andando oltre il concetto di mero adempimento finalizzato ad un asettico e acritico *turn over*.

Diventa, allora, una pre-condizione indispensabile avere la massima consapevolezza della missione, della visione e dei valori di riferimento, per poter essere in grado di disegnare una mappatura dettagliata dei processi da governare e delle professionalità, competenze e capacità richieste per farlo, non solo nella loro configurazione attuale (*as is*) ma - in un'accezione dinamica di continuo adattamento alla mutevolezza del contesto esterno - anche nella configurazione che meglio può continuare a garantire elevati

standard di efficienza, efficacia e miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini/utenti (*to be*). Con particolare riferimento a quest'ultimo aspetto, la capacità di sviluppare ed applicare anche nel settore pubblico sistemi di HR Analytics (21) a supporto dei processi decisionali in ottica predittiva potrebbe fare la differenza. Nella costruzione del Piano è altrettanto importante tenere presente che l'impatto sulla strategia complessiva dell'ente sarà tanto maggior quanto più si riusciranno a contaminare le tradizionali classificazioni professionali e declaratorie contrattuali con l'individuazione di figure apparentemente lontane dalle finalità istituzionali ma che possono contribuire a individuare approcci innovativi alla soluzione dei problemi (22).

Agganciare i Piani dei fabbisogni alle competenze professionali piuttosto che alle declaratorie da CCNL

La pianificazione del fabbisogno di personale dovrà quindi tenere conto di una mappa concettuale in cui per ciascun processo gestito dall'ente è definita la

(21) Gli strumenti di HR Analytics, ancora poco diffusi in Italia (dai dati dell'Osservatorio HR Innovation Practice 2018 della School of Management del Politecnico di Milano risultava che tali strumenti erano presenti in meno di un'impresa su tre - delle 170 aziende medio-grandi italiane intervistate) consentono di semplificare l'analisi dell'enorme mole di dati che è possibile raccogliere sulle risorse umane di un'organizzazione rispetto a molteplici aree di interesse, dall'engagement all'efficienza organizzativa, dall'analisi delle performance al livello di esperienza acquisita, formazione necessaria, e così via. Applicazioni di questo

tipo, unite all'analisi dei Big Data relativi al personale, consentiranno in futuro di simulare scenari alternativi correlati a particolari scelte gestionali e di valutarne le conseguenze con un alto grado di affidabilità.

(22) D'altronde, senza scomodare multinazionali contemporanee, era già di Adriano Olivetti il c.d. "principio delle terne", in base al quale per ogni nuovo tecnico o ingegnere devono essere assunti anche un dipendente con formazione economico-legale e uno di estrazione umanistica.

relativa associazione quantitativa con risorse umane qualitativamente definite sulla base di quattro dimensioni:

- 1) inquadramento contrattuale (o categorie);
- 2) profilo professionale (possibilmente non ingessato sulle declaratorie da CCNL);
- 3) competenze tecniche (23) (*saper fare*);
- 4) competenze trasversali (24) (*saper essere - soft skill*).

Una mappatura di questo tipo, da disegnare dinamicamente nella sua duplice versione *as is* e *to be*, consente di:

- a) definire una configurazione ideale dal punto di vista quantitativo e qualitativo del rapporto processo-risorse;
- b) avere una visione complessiva dell'attuale distribuzione delle risorse sui processi;
- c) individuare eventuali *gap*/incoerenze da colmare attraverso percorsi di sviluppo individuale o con l'adozione di misure di rotazione del personale;
- d) pianificare il fabbisogno del personale con riferimento alle future procedure di reclutamento (25).

Congegnare bandi di concorso in grado di valutare "quei" profili professionali, anche tramite gli psicologi del lavoro in Commissione

Per inquadrare normativamente il tema dei concorsi pubblici è utile fare riferimento alle linee guida approvate con la Direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica 24 aprile 2018, n. 3 (26), emanate in attuazione dell'art. 35, comma 5.2, D.Lgs. n. 165/2001, in cui si prevede

che le stesse siano spirate alle migliori pratiche a livello nazionale e internazionale in materia di reclutamento del personale, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, vigente in materia (27) con l'obiettivo di reclutare i candidati migliori in relazione alle esigenze delle Amministrazioni.

In estrema sintesi, i concorsi pubblici possono essere per esami, per titoli o per titoli ed esami, cui deve aggiungersi la modalità c.d. corso-concorso, la cui gestione è affidata ad organizzazioni esterne (come la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione o il Formez) e che prevede il superamento di un concorso per accedere ad un periodo di formazione alla fine del quale saranno effettivamente selezionati coloro che saranno assunti.

Se la ricerca di personale è diretta ad acquisire figure che presentino il *mix* di competenze tecniche e professionali (*hard skill*) e di competenze trasversali (*soft skill*) individuato nella mappatura, è evidente che nel costruire le relative procedure di reclutamento si deve tenere conto di tale multidimensionalità in ogni fase, dalla stesura del bando alla composizione delle commissioni di selezione, al fine di garantire che gli strumenti adottati siano coerenti con il profilo e le capacità da selezionare e che le prove (e le commissioni) siano realmente idonee a indentificare competenze e attitudini dei candidati (*competency-based recruitment* (28)). La centralità della combinazione "*hard/soft skill*" ottimale rende pertanto necessario che quest'ultima sia adeguatamente descritta nel

(23) La mappatura delle competenze è una delle tematiche affrontate nell'ambito del progetto "SMARTAPLAB: La comunità di pratiche per il miglioramento della performance nelle amministrazioni pubbliche - II ed." 2019, realizzato da SNA-Scuola Nazionale dell'Amministrazione e SDA-Bocconi, nel *cluster* "Il fabbisogno di personale e il ridisegno degli organici", di cui la Camera di commercio di Cosenza è una delle amministrazioni pubbliche partecipanti.

(24) Progetto Unioncamere, che vede la Camera di commercio di Cosenza camera pilota.

(25) Di mappatura delle competenze professionali, con riferimento alla necessità di conoscere e valorizzare la qualità del lavoro di tutti i dipendenti, si parla esplicitamente nelle linee di indirizzo approvate con la direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione e del Sottosegretario delegato alle pari opportunità n. 2/2019 del 26 giugno 2019 recanti "Misure per promuovere le pari opportunità e rafforzare il ruolo dei comitati unici di garanzia nelle amministrazioni pubbliche", al paragrafo 3.4 (Organizzazione del lavoro): "Le amministrazioni pubbliche agiscono affinché l'organizzazione del lavoro sia progettata e strutturata con modalità che garantiscano il benessere organizzativo, l'assenza di qualsiasi discriminazione e favoriscano la migliore conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di vita. A tal fine, devono: (...) promuovere progetti finalizzati alla mappatura delle competenze professionali, strumento indispensabile per conoscere e valorizzare la qualità del lavoro di tutti i propri dipendenti".

(26) Anche se sull'argomento sono più di recente intervenute, la Legge 19 giugno 2019, n. 56 (nota come Legge "concretezza") che prevede, tra l'altro, l'istituzione di un Albo Nazionale dei Componenti delle Commissioni Esaminatrici di Concorso, con suddivisione su base regionale e area, per velocizzare la composizione delle Commissioni d'Esame, e la costituzione di Sottocommissioni per la correzione delle prove scritte e, come già detto, le linee guida approvate con il Decreto n. 2/2019 del 26 giugno 2019 del Ministro per la Pubblica Amministrazione e del Sottosegretario delegato alle pari opportunità, con particolare riferimento alla necessità di rimuovere i fattori che ostacolano le pari opportunità.

(27) Ovvero, l'art. 35, D.Lgs. n. 165/2001; D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487; D.P.R. 24 settembre 2004, n. 272 e nel D.P.R. 16 aprile 2013, n. 70 cui si aggiungono le previsioni relative a specifiche categorie (come il personale in regime di diritto pubblico, quello delle istituzioni educative e quello del Servizio sanitario nazionale) e fatte salve le specifiche norme in materia di requisiti per l'accesso e procedure previste dalle leggi delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, e le specifiche linee guida riferite alle aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale adottate di concerto con il Ministero della Salute.

(28) Sull'argomento si veda ampiamente Wood R., Payne T. (1998), *Competency based recruitment and selection. A practical guide*, Chichester, John Wiley & Sons Ltd.

bando elencandone le rispettive declinazioni (29) e che nel comporre la commissione giudicatrice si preveda l'inserimento di professionalità adeguate. Sul punto le citate linee guida dispongono al paragrafo 7 che, "in ogni caso, le amministrazioni dovrebbero preoccuparsi di assicurare una composizione equilibrata delle commissioni, in relazione ai titoli e alle prove di esame da valutare, includendovi esperti delle varie materie e preoccupandosi di affiancare commissari aventi diverse competenze e professionalità. In presenza di prove pratiche, per esempio, si può ipotizzare di includervi soggetti aventi una specifica esperienza professionale nei relativi settori. È bene comunque includere sia commissari dotati di conoscenze teoriche, sia commissari dotati di competenze pratiche. In relazione ai profili dei posti messi a bando e alle previsioni del bando relative ai titoli e alle prove, si può ipotizzare il coinvolgimento di commissari con specifiche competenze, per esempio, nel reclutamento e nella gestione delle risorse umane, nel negoziato o nella psicologia del lavoro".

Procedure assunzionali

Deve accennarsi, a questo punto, alle modalità di assunzione diverse dal reclutamento diretto, previste dall'ordinamento, ossia:

- mobilità;
- ricollocazione delle eccedenze;
- stabilizzazione del personale precario;
- concorso pubblico unico;
- utilizzo delle graduatorie.

Mobilità

Il D.Lgs. n. 165/2001 prevede l'istituto della mobilità intercompartimentale (art. 29-bis) della mobilità volontaria (art. 30) e della mobilità collettiva o obbligatoria (artt. da 33 a 34-bis) (30). La prima fattispecie prevede la possibilità del passaggio di personale ad amministrazioni appartenenti ad un

comparto di contrattazione diverso da quello di provenienza. A tal fine, il D.P.C.M. 26 giugno 2015 ha definito una tavola di corrispondenza tra i livelli economici di inquadramento presenti nei diversi comparti imponendo il rispetto delle fasce economiche di riferimento e dei limiti connessi al contenuto professionale e ai requisiti di accesso. L'istituto della mobilità volontaria consente, su domanda di trasferimento e con assenso dell'ente di appartenenza, di ricoprire posti vacanti in organico con passaggio diretto di personale in servizio presso altre amministrazioni e con qualifica corrispondente a quella di destinazione (31). Infine, è prevista la possibilità di attivare forme di mobilità collettiva in caso di soprannumero o eccedenze di personale, attraverso ricollocazione totale o parziale, contratti di solidarietà, forme flessibili di gestione del tempo di lavoro, collocamento a riposo in caso di compimento della massima anzianità contributiva e, al limite, collocamento in disponibilità con sospensione del rapporto di lavoro e iscrizione in appositi elenchi finalizzati alla riqualificazione professionale e ricollocazione.

Prima dell'entrata in vigore della Legge n. 56/2019 (Legge concretezza), le Pubbliche Amministrazioni non potevano bandire un concorso senza aver prima avviato l'iter per tentare di coprire il posto con la mobilità obbligatoria o volontaria da altri enti (32). Dal 7 luglio 2019, data di entrata in vigore della legge, nel triennio 2019-2021 l'applicazione della mobilità volontaria è una scelta rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione (art. 3, comma 8, Legge n. 56/2019), mentre i tempi per l'esperimento del tentativo di mobilità obbligatoria sono ridotti da 60 a 45 giorni, decorsi i quali è possibile pubblicare il bando di concorso per le posizioni non coperte con l'assegnazione di personale dalle liste di disponibilità (art. 3, comma 9, lett. b), punto 2), Legge n. 56/2019).

(29) Per un esempio efficace, si veda <https://www.comune.milano.it/comune/amministrazione-trasparente/bandi-di-concorso>, almeno con riferimento alla ricerca di personale di livello dirigenziale, rispetto al quale sono elencate le conoscenze tecniche o specifiche, le capacità organizzative, gestionali e di autonomia, e le competenze attitudinali ricercate.

(30) Rappresenta un aspetto normativo a sé stante quello diretto ad agevolare il passaggio del personale eccedentario delle province (a seguito della riforma degli Enti locali) tramite mobilità verso regioni, comuni e altre pubbliche amministrazioni, con impatto sulle facoltà assunzionali degli enti di destinazione (art. 1, commi 422-428, Legge n. 190/2014).

(31) L'istituto è stato oggetto di interventi finalizzati a favorirne l'applicazione ad opera del D.L. n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114. In particolare, è stata introdotta la possibilità per i dipendenti di ottenere il trasferimento

ad altra amministrazione anche senza l'assenso di quella di appartenenza, nel caso in cui l'ente di destinazione una percentuale maggiore di posti vacanti. Dal punto di vista delle amministrazioni, invece, due enti ubicati nello stesso comune o entro 50 km dalla sede di prima assegnazione del personale interessato, possono accordarsi perché dipendenti dell'una prestino la loro attività nell'altra senza che questo rappresenti un cambiamento di unità produttiva e, quindi, indipendentemente dalla richiesta del singolo dipendente e addirittura senza accordo tra gli enti stessi quando l'esigenza dipenda da carenze di organico. Lo stesso D.L. n. 90/2014 ha istituito il portale per l'incontro tra domanda e offerta di mobilità con l'obbligo, per le amministrazioni che intendano avvalersi della mobilità, di pubblicare il relativo bando sul proprio sito istituzionale per almeno 30 giorni.

(32) I tempi necessari per esperire tali procedure sono, rispettivamente, di 60 e 30 giorni.

Ricollocazione delle eccedenze

Si tratta della possibilità riconosciuta alle amministrazioni pubbliche di coprire posti vacanti in alcune aree a fronte di posizioni soprannumerarie in altre (33), previa autorizzazione del Dipartimento della Funzione Pubblica e della Ragioneria generale dello Stato, su presentazione di un piano di assorbimento delle eccedenze da parte degli enti interessati.

Stabilizzazione del personale precario

La disciplina dell'istituto è contenuta nell'art. 20, D.L. n. 75/2019 come modificato dal D.L. n. 162/2019, in corso di conversione, e prevede, accanto ad una specifica procedura di stabilizzazione, anche l'espletamento di procedure concorsuali riservate. Fermo restando il rispetto del piano triennale dei fabbisogni e l'indicazione della relativa copertura finanziaria, è prevista fino al 31 dicembre 2021 la facoltà per le amministrazioni di stabilizzare il personale non dirigenziale in possesso di specifici requisiti alla data del 22 giugno 2017 (data di entrata in vigore del D.L. n. 75/2017) (34). La stabilizzazione è tuttavia soggetta alle seguenti limitazioni:

- non rileva il servizio prestato negli uffici di diretta collaborazione né quelli prestati in virtù di contratti (stipulati negli Enti locali) a tempo determinato relativi agli uffici di supporto degli organi politici e degli incarichi a contratto;
- fino al termine delle relative procedure le amministrazioni interessate non possono instaurare ulteriori rapporti di lavoro flessibile per le stesse professionalità, anche se conservano la facoltà di prorogare i corrispondenti rapporti di lavoro flessibile con i partecipanti alle procedure fino alla loro conclusione, nei limiti delle risorse disponibili;
- non possono riguardare personale dirigenziale, personale docente, educativo e amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) presso le istituzioni scolastiche ed educative statali;
- non può essere applicata nei comuni che per l'intero quinquennio 2012-2016 non abbiano rispettato i vincoli di finanza pubblica.

Concorso pubblico unico

Il D.L. n. 101/2013 (art. 4, commi da 3-*quater* a 3-*septies*) ha introdotto l'istituto del concorso pubblico unico per dirigenti e figure professionali comuni a tutte le amministrazioni pubbliche (con esclusione di regioni ed Enti locali) (35). Fino al loro esaurimento, le amministrazioni possono reclutare dipendenti solo attingendo alle graduatorie che ne derivano, e possono essere autorizzate a indire concorsi direttamente solo per specifiche professionalità.

I concorsi pubblici unici non sono subordinati al previo esperimento delle procedure previste in materia di mobilità volontaria e (come specificato dall'art. 1, comma 300, Legge n. 145/2018) possono svolgersi in modalità semplificate definite con apposito Decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, anche in deroga alla disciplina in materia di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nel pubblico impiego (D.P.R. n. 487/1994), di accesso alla qualifica dirigenziale (D.P.R. n. 272/2004) e di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle Scuole pubbliche di formazione (D.P.R. n. 70/2013).

Utilizzo delle graduatorie

L'istituto nasce dall'esigenza di collocare i vincitori di concorsi banditi da amministrazioni che non hanno poi potuto dar seguito all'assunzione a causa delle reiterate limitazioni alle facoltà assunzionali della PA, cui si è assistito nel corso degli ultimi anni, e che hanno generato altrettanti interventi di proroga dei termini di efficacia delle relative graduatorie.

Il più recente tra questi è quello contenuto all'art. 1, commi da 145 a 149, Legge n. 160/2019 (Legge di bilancio 2020) con il quale si interviene nuovamente sui termini di scadenza.

Con riferimento al rapporto tra tale istituto e quello della mobilità volontaria, è opportuno riportare, concludendo, quanto statuito da ultimo dal TAR Campania - Napoli - sezione V, nella recente sentenza del 3 ottobre 2019, n. 4720 (36). La pronuncia precisa che se è vero che la procedura di mobilità ha la

(33) Vd. art. 2, comma 11, D.L. n. 95/2012, come modificato dall'art. 2, commi da 1 a 3, D.L. n. 10/2013.

(34) La norma prevede il possesso di tutti i requisiti indicati, ossia: essere in servizio successivamente al 28 agosto 2015, con contratti a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione; essere stati reclutati a tempo determinato, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure concorsuali (anche se espletate presso amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione); aver maturato, al 31 dicembre 2017, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto, alle dipendenze dell'amministrazione che procede all'assunzione. Con riferimento al personale medico, tecnico-

professionale e infermieristico degli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale, il suddetto termine temporale è stato differito al 31 dicembre 2019, ai sensi del comma 11-*bis* dell'art. 20, D.Lgs. n. 75/2017.

(35) Il Dipartimento della funzione pubblica, cui compete l'organizzazione del concorso, verifica le vacanze riguardanti le sedi delle amministrazioni ricadenti nella medesima regione e, ove riguardino una singola regione, il concorso si svolge in ambito regionale.

(36) Sulla sentenza, <https://www.puntoconcorsi.it/images/Quesiti/PC24MOBILITA.pdf>.

precedenza sullo scorrimento della graduatoria concorsuale, atteso che con essa il personale non viene assunto, ma solamente trasferito con il consenso dell'amministrazione di appartenenza (37), tuttavia, una volta esperita la suddetta procedura di mobilità, l'amministrazione non può obliterare l'uso dello scorrimento, tenendo nel debito rilievo il favor ordinamentale che assiste l'utilizzazione delle graduatorie degli idonei (38).

L'attivazione di ulteriore mobilità volontaria prima dello scorrimento della graduatoria si risolverebbe in un appesantimento del procedimento mediante una duplicazione di applicazione dell'istituto della mobilità, atteso che l'obbligo di legge, già stato soddisfatto prima della decisione dell'amministrazione di bandire il concorso pubblico, dovrebbe applicarsi anche successivamente, in luogo dell'utilizzo della graduatoria, il che non appare conforme alla evocata normativa circa l'obbligo della mobilità esterna (39). Il Tribunale ha ritenuto che in presenza di una graduatoria valida "non è configurabile in capo all'Ente l'obbligo di svolgere una nuova procedura di mobilità volontaria ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001, in quanto il concorso è già stato espletato ed è stata approvata la graduatoria finale, cui non ha fatto tuttavia seguito l'adozione degli atti consequenziali."

Tempo di emergenza, tempo di riflessione

La situazione di emergenza che si sta vivendo in questi mesi ha messo ancor più in risalto quanto sia importante la capacità di gestire i cambiamenti, soprattutto quelli avversi, attraverso meccanismi resilienti di reazione positiva e costruttiva. La pandemia da nuovo coronavirus è infatti, al pari di un terremoto, un evento naturale che irrompendo nella

società ne sconvolge le abitudini e le pratiche sociali ed economiche che la caratterizzano. I modi in cui la società riesce a reagire, a ristabilire un certo equilibrio, a riorganizzare le vecchie routine o a crearne di nuove dipende dagli attori in gioco, non dall'evento naturale in sé. Si apre la strada al conflitto, ma anche al mutamento sociale e i modi e i tempi di questa riorganizzazione dipendono sostanzialmente da due dimensioni, quella della vulnerabilità e quella della resilienza (40). E se la vulnerabilità attiene alla fase che precede l'evento, la resilienza è quel processo che più ci riguarda oggi, riferendosi alla capacità di individui, comunità, organizzazioni e istituzioni di assorbire uno shock nel migliore dei modi e di reagire.

Il ruolo fondamentale che le istituzioni si trovano a ricoprire in situazioni di emergenza impone, quindi, una riflessione importante in termini di strutturazione/ristrutturazione del patrimonio di risorse umane che in esse si trovano ad operare al fine di minimizzare le vulnerabilità e massimizzare la resilienza dell'intero apparato pubblico.

Si tratta di decidere, in poche parole, se continuare a fondare le procedure di assunzione su strumenti di selezione tradizionale che reclutano soprattutto quelli con più tempo per mandare a memoria quintali di tomi, piuttosto che ricercare i candidati più adatti al ruolo, più capaci di raccogliere la sfida, più motivati a fare dei nostri servizi pubblici un'occasione di rilancio, sviluppo economico, emancipazione sociale, attraverso una maggiore attenzione al possesso di quelle soft skills che tanto spaventano i "concorsisti", ovvero i professionisti dei concorsi, quelli che hanno per missione l'accesso all'impiego pubblico, *no matter what, no matter where* (41).

(37) Consiglio di Stato, sez. III, 13 dicembre 2016, n. 5231.

(38) Consiglio di Stato, sez. V, 23 agosto 2016, n. 3677 e 6 novembre 2015, n. 5078.

(39) Consiglio di Stato, sezione VI, 31 luglio 2012, n. 4329.

(40) L. Sartori, "Innovazione sociale tra vulnerabilità e resilienza delle comunità e dei territori", in *Building Back Better: idee e percorsi per la costruzione di comunità resilienti*, a cura di F.

Esposito, M. Russo, M. Sargolini, L. Sartori, V. Virgili, Carocci editore, 2017.

(41) R. Saporito, Le "competenze trasversali" nei concorsi fanno più paura del Coronavirus - SDA Bocconi Insight - 11 maggio 2020 - <https://www.sdbocconi.it/it/sda-bocconi-insight/le-competenze-trasversali-nei-concorsi-fanno-piu-paura-del-coronavirus>.