

<https://luigioliveri.blogspot.com/>  
venerdì 13 agosto 2021

## Assunzioni negli enti locali mediante elenchi di idonei: un oggetto apparentemente misterioso

L'articolo 3-bis del d.l. 80/2021, convertito dalla legge 113/2021, sta destando negli operatori e nei commentatori uno sconcerto e preoccupazioni oggettivamente degni di miglior sorte.

La norma è certamente, come sempre, scritta male e in modo confuso. Ma, non pare destare alcuna preoccupazione, a condizione che di essa se ne dia un'interpretazione costituzionalmente orientata e conforme ai canoni di trasparenza, efficienza, imparzialità, buon andamento; se l'intento, come troppo spesso accade, è aggirare le norme, anzi violarle, non c'è perfezione redazionale dei testi che tenga.

Appare opportuno, allora, commentare ciascuno dei commi dei quali si compone la norma, partendo, però, da una premessa necessaria.

Il Legislatore, con l'articolo 10 del d.l. 44/2021, nella ricerca di un sistema di semplificazione dei concorsi, è incorso in un errore drammatico: pensare che i concorsi siano sempre e solo destinati a decine di migliaia di persone, da stipare in stadi o palazzetti dello sport e, quindi, molto complessi da gestire e di durata di anni.

Certo, simili situazioni non mancano. Ma, stabilire norme ritagliate su pochi casi eclatanti è ovviamente un errore madornale.

In particolare il mondo degli enti locali è costellato da sempre da concorsi ai quali si presentano poche decine, quando sono tanti, alcune centinaia, di candidati; si tratta di procedure perfettamente possibili da svolgere e concludere nei fatidici "100 giorni" di cui si parla sempre (a sproposito), senza applicare le farraginose disposizioni dell'articolo 10 del d.l. 44/2021.

Norma, per altro, che – è bene ricordare – essendo una deroga ai sistemi ordinari di svolgimento dei concorsi, non abroga le norme derogate. Gli enti hanno la possibilità tutt'ora di applicare il DPR 487/2021, abbinandolo alle modalità previste dall'articolo 247 del d.l. 34/2020: si tratta, quindi, di tenere concorsi che siano davvero concorsi, con due o più prove scritte ed un orale ben fatto, non di correre, saltando totalmente l'orale, attribuendo pesi eccessivi a titoli ed esperienze e riducendo la selezione ad una provina scrittina di un'oretta.

Il medesimo Legislatore si è reso conto che il sistema dei concorsi "veloci" forse è efficiente per i mega concorsi ministeriali, ma è invece altamente costoso ed inefficiente negli altri casi. Sta, quindi, provando a ripiegare su un altro strumento, simile a [quello che chi scrive ha proposto](#) mesi addietro.

Lo spirito dell'articolo 1, commi 4, 5, lettera b), 9 e 10, del d.l. 80/2021 è molto simile a quella proposta, anche se oggettivamente meno stringente e persuasivo (per altro, tali norme sono limitate all'acquisizione delle alte specializzazioni).

L'articolo 3-bis del medesimo d.l. 80/2021, introdotto dalla legge di conversione 113/2021 è permeato dallo stesso spirito: realizzare una prova di ammissione all'inserimento in un elenco di persone potenzialmente idonei al lavoro pubblico, per poi realizzare una fase concorsuale semplificata: la semplificazione non consiste tanto nella bislacca idea perseguita dal d.l. 44/2021 di praticamente non fare i concorsi, ma nel restringere il campo dei concorrenti a chi si sia "pre qualificato" con l'inserimento nell'elenco e si dica disposto a partecipare alla selezione vera e propria, svolta solo tra coloro che di quell'elenco fanno parte.

Leggiamo con attenzione la rubrica dell'articolo 3-bis: "Selezioni uniche per la formazione di elenchi di idonei all'assunzione nei ruoli dell'amministrazione degli enti locali".

Attenzione alle parole: purtroppo, l'italiano è una lingua difficile, nella quale molte volte una stessa parola ha significati molto diversi, non solo di per sé, ma soprattutto quando letta in combinazione con aggettivi o perifrasi qualificative.

Perché diciamo questo? Perché la parola "idonei", utilizzata dall'articolo 3-bis, può trarre in inganno. Nel gergo comune degli addetti ai lavori che gestiscono i concorsi, gli "idonei" sono coloro che hanno ottenuto una valutazione complessiva superiore a quella minima necessaria e sono inseriti nelle graduatorie finali, ma collocati in posizioni successive a quelle utili per l'assunzione.

Ecco, gli "idonei" di cui parla l'articolo 3-bis sono cosa molto diversa. Il legislatore avrebbe fatto meglio ad utilizzare locuzioni diverse, come appunto "prequalificati", oppure "abilitati". Il significato, comunque, è quello: si tratta di persone "idonee all'assunzione nei ruoli", perché hanno superato una fase di verifica iniziale del possesso di certi requisiti, tali da farli considerare soggetti potenzialmente in grado di condurre un rapporto di lavoro pubblico.

Ma, questi "idonei" non possono e non debbono essere chiamati sulla base del loro mero inserimento nell'elenco: debbono comunque superare una successiva fase propriamente concorsuale, la cui semplificazione eventuale dipende ovviamente dalla complessità della fase di "pre qualificazione".

Adesso, passiamo all'esame dei vari commi dell'articolo 3-bis:

<b>Comma</b>	<b>Commento</b>
<p><i>1. Gli enti locali possono organizzare e gestire in forma aggregata, anche in assenza di un fabbisogno di personale, selezioni uniche per la formazione di elenchi di idonei all'assunzione nei ruoli dell'amministrazione, sia a tempo indeterminato sia a tempo determinato, per vari profili professionali e categorie, compresa la dirigenza.</i></p>	<p>Intanto, l'utilizzo di questo strumento non è obbligatorio, ma facoltativo. Chi ritenga trattarsi di un mezzo poco idoneo non ha che da scegliere di non utilizzarlo.</p> <p>Condizioni operative sono:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. la gestione in forma aggregata: occorre, quindi, che più enti si convenzionino allo scopo;</li> <li>2. lo svolgimento di selezioni uniche, cioè univocamente rivolte al beneficio di ciascuno degli enti aderenti;</li> </ol> <p>Gli enti che intendano avvalersi dello strumento possono attivarlo anche in assenza del fabbisogno approvato. La ragione di ciò è semplice: l'inserimento degli interessati negli elenchi non dà alcun diritto alla successiva assunzione.</p> <p>Il sistema, infine, vale tanto per le assunzioni a tempo indeterminato, quanto per quelle a tempo determinato: si presta molto bene, quindi, a</p>

	<p>sostituire l'improprio metodo di indire bandi volti a creare proprio graduatorie dedicate alle assunzioni a tempo determinato, che si rivela in aperto contrasto con la (per altro di difficile applicazione) previsione dell'articolo 36, comma 2, del d.lgs 165/2001.</p>
<p><i>2. I rapporti tra gli enti locali e le modalità di gestione delle selezioni sono disciplinati in appositi accordi.</i></p>	<p>Come evidenziato sopra, la gestione di queste selezioni deve essere oggetto di "accordi", che altro non sono se non convenzioni ai sensi dell'articolo 15 della legge 241/1990.</p>
<p><i>3. Gli enti locali aderenti attingono agli elenchi di idonei di cui al comma 1 per la copertura delle posizioni programmate nei rispettivi piani dei fabbisogni di personale, in assenza di proprie graduatorie in corso di validità. Gli enti locali interessati procedono alle assunzioni, previo interpello tra i soggetti inseriti negli elenchi, ogniqualvolta si verifichi la necessità di procedere all'assunzione di personale in base ai documenti programmatori definiti dal singolo ente.</i></p>	<p>Il comma 3 specifica come gli enti locali si avvalgono degli elenchi, una volta realizzati.</p> <p>Sono descritte, intanto, le due condizioni operative per procedere:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. occorre la programmazione delle assunzioni (essa, quindi, non è necessaria al momento della formazione degli elenchi, ma lo è quando l'ente aderente decide di attingervi);</li> <li>2. soprattutto, l'ente deve risultare privo di graduatorie proprie, in corso di validità, evidentemente riguardanti medesima categoria e profilo. Quindi, gli elenchi di cui tratta la norma hanno comunque una funzione sussidiaria e</li> </ol>

	<p>suppletiva ai concorsi “tradizionali”.</p> <p>Sul piano operativo, gli enti assumono mediante “interpello”: chiamano, cioè, i soggetti inseriti negli elenchi, per verificare con costoro le ulteriori condizioni per l’assunzione.</p>
<p><i>4. In presenza di più soggetti interessati all'assunzione, l'ente locale procede a valutarne le candidature con le modalità semplificate di cui all'articolo 10 del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, per la formazione di una graduatoria di merito dalla quale attingere per la copertura dei posti disponibili. Il singolo ente interessato all'assunzione, prima di procedere, deve avviare un interpello tra i soggetti inseriti negli elenchi per verificarne la disponibilità all'assunzione. In presenza di più soggetti interessati all'assunzione l'ente procede ad effettuare una prova selettiva scritta o orale diretta a formulare una graduatoria di merito da cui attingere per la copertura del posto disponibile.</i></p>	<p>Il successivo comma entra più nel dettaglio. Pone e risolve il problema della scelta del dipendente, nell’ipotesi al ricorrere della quale l’ente interessato, a seguito dell’interpello, reperisce più soggetti inseriti nell’elenco, interessati all’assunzione: come scegliere tra essi?</p> <p>La risposta è chiara: con un concorso “semplificato”, ai sensi dell’articolo 10 del d.l. 44/2021.</p> <p>Quindi, materialmente, le fasi sono:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. prove di “pre qualificazione” per la formazione degli elenchi;</li> <li>2. adozione del programma dei fabbisogni;</li> <li>3. decisione di assumere (ovviamente nel rispetto delle facoltà assunzionali ed altre condizioni normative);</li> <li>4. invio di un interpello rivolto ai soggetti inseriti nell’elenco;</li> <li>5. verifica della loro disponibilità all’assunzione;</li> </ol>

	<p>6. concorso “semplificato” tra più interpellati che abbiano manifestato interesse all’assunzione.</p>
<p>5. <i>Gli elenchi di idonei di cui al comma 1, una volta costituiti, sono soggetti ad aggiornamento continuo, almeno una volta all'anno, al fine di mettere a disposizione degli enti locali aderenti un numero adeguato di candidati per l'assunzione in servizio. I soggetti selezionati restano iscritti negli elenchi degli idonei sino alla data della loro assunzione a tempo indeterminato, e comunque per un massimo di tre anni.</i></p>	<p>Trattandosi di elenchi in tutto simili a quelli degli appaltatori, essi debbono essere “aperti” ed aggiornati annualmente.</p>
<p>6. <i>Gli adempimenti relativi alle selezioni uniche per la formazione degli elenchi di idonei possono essere gestiti congiuntamente dagli enti attraverso il coordinamento dei rispettivi uffici, o avvalendosi di società esterne specializzate nel reclutamento e nella selezione del personale, costituendo a tal fine uffici dedicati alla gestione delle procedure, o possono essere esternalizzati.</i></p>	<p>Normetta che strizza l’occhio alle società di ricerca e selezione, aprendo un piccolo mercato a loro beneficio.</p>
<p>7. <i>Gli elenchi di cui al comma 1 possono essere utilizzati per la copertura, con assunzioni a tempo indeterminato o a tempo determinato, dei posti che si rendono vacanti in organico a causa del passaggio diretto di propri</i></p>	<p>Questa norma mira a semplificare il problema cagionato dall’avventata “liberalizzazione” della mobilità. Dà, quindi, modo all’ente locale che subisca la mobilità esterna di un proprio dipendente di rimediare</p>

<p><i>dipendenti presso altre amministrazioni.</i></p>	<p>praticamente subito, attingendo agli elenchi.</p> <p>Probabilmente, l'utilità maggiore di questi elenchi sta proprio in questo comma 7 e nella possibilità di assumere a tempo determinato.</p>
<p><i>8. Ferma restando la priorità nell'utilizzo delle proprie graduatorie, per le finalità di cui al comma 7, gli enti locali possono procedere anche in deroga alla previsione di cui al comma 3 e, in caso di contratti a tempo determinato, ai limiti finanziari di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.</i></p>	<p>Il comma 8 consente di attingere agli elenchi per rimediare alle vacanze create dalla mobilità in uscita, anche senza il preventivo interpellato, così da sostituire in modo molto tempestivo il dipendente andato via.</p> <p>Non solo: le assunzioni a tempo determinato finalizzate (ma non si sa bene come: è vietato coprire fabbisogni stabili con assunzioni precarie, ai sensi dell'articolo 36, comma 2, del d.lgs 165/2001) a coprire la vacanza determinata dalla mobilità in uscita deroga al tetto alle assunzioni flessibili, posto dall'articolo 9, comma 28, del d.l. 78/2010 (altra norma che sarebbe urgente abolire una volta e per sempre)</p>
<p><i>9. Le procedure selettive bandite ai sensi del presente articolo sono soggette alle forme di pubblicità previste a legislazione vigente.</i></p>	<p>I concorsi, se si fanno, sono concorsi. Dunque, si seguono le regole per la loro pubblicità.</p>

Diremmo che la lettura della norma, con gli occhiali di chi intenda applicarla e non aggirarla, non desta alcuno sgomento.

C'è, però, un'avvertenza necessaria. Si torni al commento precedente, riguardante il comma 4, ove si riassumono le fasi della procedura.

Perché il sistema funzioni bene, debbono essere rispettate due premesse indefettibili, in una lettura costituzionalmente orientata:

- a. la prova "preselettiva" necessaria per l'inserimento delle persone negli elenchi, deve essere particolarmente rigorosa. Più essa è completa e più si avvicini ad una selezione di tipo concorsuale, più semplici saranno le fasi successive. Si badi: l'inserimento negli elenchi è un'abilitazione, non un concorso. Si suggerisce, qui, di adottare strumenti selettivi, ma non competitivi. Strumenti selettivi che attribuiscono punteggi rigorosi ai titoli e ad eventuali esperienze pregresse, e che si basino almeno su una prova scritta generale sul diritto amministrativo, l'ordinamento locale, la trasparenza ed il conflitto di interessi, il lavoro pubblico e i principi generali di contabilità pubblica, più una prova scritta connessa strettamente al profilo ed eventuale terza prova pratica, sempre connessa al profilo. Gli enti associati possono tenere queste prove due-tre volte l'anno e inserire negli elenchi solo coloro, abilitati, che ottengano una certa valutazione minima;
- b. l'interpello deve coinvolgere un quantitativo congruo di persone, almeno una decina, in modo da garantire una certa concorrenza. Ovviamente, il numero può anche ridursi, in rapporto inverso alla complessità e completezza della preselezione;
- c. il concorso tra più soggetti inseriti negli elenchi che abbiano risposto all'interpello manifestando l'interesse all'assunzione si può semplificare a sua volta tanto più, quanto maggiore sia stata la serietà nella fase di prequalificazione. La scelta di far svolgere la sola prova orale (più la verifica della conoscenza della lingua, diremmo) può essere adottata solo a condizione che la selezione per la prequalifica sia stata svolta come suggerito sopra.

Pare non sia necessario soffermarsi sulla circostanza che laddove gli elenchi non siano gestiti come fin qui proposto, il tutto si presta ad abusi, illegittimità ed irregolarità.