



**LUISS
Law
Review**

LUISS Law Review

LLR - LUISS Law Review


Rivista scientifica online del centro di ricerca LUISS DREAM, Dipartimento di Giurisprudenza LUISS Guido Carli
Registrata presso il Tribunale di Roma con il n. 65/2016

ISSN 2531-6915

Direttore responsabile: Gian Domenico Mosco

Responsabile di redazione: Raffaella Scarabino

LUISS Guido Carli - Viale Pola, 12, 00198 Roma, Italia P.I. 01067231009



PNRR e pubbliche amministrazioni: riforme, capacità amministrativa e risultati attesi su organizzazione e risorse umane
di **DANIELA BOLOGNINO E GIACOMO D'ARRIGO***

SOMMARIO **1.** INTRODUZIONE. - **PARTE I:** **2.** IL RUOLO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI NELL'ATTUAZIONE DEL PNRR. - **3.** PNRR E PA: TRA CENTRO E TERRITORI. - **4.** L'IMPATTO SULLE STRUTTURE AMMINISTRATIVE: TRA STRUTTURE *AD HOC*, RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA E RELAZIONI TRA CENTRO E TERRITORI. - **PARTE II:** **5.** LE MODIFICHE "A REGIME" DEL RECLUTAMENTO DEI LAVORATORI PUBBLICI COME ATTUAZIONE DELLE RIFORME ORIZZONTALI DEL PNRR. - **6.** LE MODIFICHE PROPOSTE DAL (POI ABROGATO) ART. 10, DECRETO-LEGGE N. 44 DEL 2021 – LA SPINTA ALL'ACCELERAZIONE. - **7.** LE MODIFICHE A REGIME APPORTATE DAL DECRETO-LEGGE 30 APRILE 2022, N. 36 E DAL D.P.R. AL D.P.R. 16 GIUGNO 2023, N. 82. VERSO UN RECLUTAMENTO DI QUALITÀ. - **8.** PNRR: CHIAROSCURI NEI RAPPORTI STATO/TERRITORI E IN ALCUNE NORME "TEMPORANEE" SUL RECLUTAMENTO.

Abstract

The essay is dedicated to analysing the impact of the Pnrr on public administrations and the expected results with respect to organisational and human resources reforms. In particular, it analyses: a) how much and how the Pnrr affects public structures, redetermining aspects of internal organisation; their strengthening, intervening on the various planning, management and reporting activities; also highlighting the preponderant role of the central administration with respect to the administrative structures of the other institutional levels; b) the specific reform interventions adopted in the implementation of the Pnrr to modify the methodology of recruitment 'at regime' of public workers and for the strengthening of administrative capacity, as a strategy with a long-term impact.

1. Introduzione. La pandemia da Covid-19 è stato l'evento mondiale negativo più grande degli ultimi 70 anni. Più grande per dimensione globale e per espansione territoriale: non è una forzatura dire che dalla seconda guerra mondiale in poi, nessuna altra vicenda ha avuto un ruolo in modo così diffuso e penetrante su scala planetaria⁸⁹. Una crisi che è stata ben sintetizzata come "un arresto improvviso dell'attività economica a causa dei blocchi e del simultaneo shock della domanda e dell'offerta"⁹⁰.

Il *Next Generation EU* (Ngeu) a livello europeo e i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (Pnrr) rappresentano gli strumenti con cui Unione Europea e Stati membri hanno reagito a questa emergenza sanitaria che è divenuta anche economica e sociale. Non si tratta, come avvenuto altre volte in passato, di iniziative di solo supporto

* Il saggio, frutto di una riflessione scientifica comune, è stato scritto da Giacomo D'Arrigo in riferimento alla parte I, paragrafi n. 2, 3, 4 e da Daniela Bolognino in riferimento alla parte II, paragrafi n. 5, 6, 7. L'introduzione e il paragrafo n. 8 sono elaborazione comune degli autori

⁸⁹ L'OCSE stima che l'andamento del pil dei Paesi del G20 nel secondo trimestre del 2020 abbia registrato una notevole caduta del pil delle economie più ricche del pianeta con una media del -11,8% (per capire la "forza" del dato, basti pensare che durante il primo trimestre della crisi economica del 2009, la riduzione del pil dei Paesi del G20 sia stata di -1,6%. L'analisi completa dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) nel *G20 GDP Growth – Second quarter of 2020*, OECD, 14 settembre, <https://www.oecd.org/newsroom/g20-gdp-growth-second-quarter-2020-oecd.htm> realizzato nel 2020.

⁹⁰ M. BUTI, G. Papacostantinou, *The legacy of the pandemic: how Covid-19 is Reshaping Economic Policy in the EU*, in CERP Policy Insights n. 109 del 23 aprile 2021.

finanziario - per quanto sia da riconoscere l'assoluta rilevanza delle somme erogate - ma di sostegno per istituzioni, comunità e privati con meccanismi di funzionamento innovativi. Tale novità sta nel fatto che la programmazione/pianificazione degli investimenti, il cronoprogramma della spesa, il monitoraggio sull'attuazione e l'approvazione di riforme di sistema, sono legati tra loro da un'unica impostazione operativa vincolata al raggiungimento di traguardi e obiettivi con un *timing* di concretizzazione estremamente breve (inteso come arco temporale entro cui raggiungerli) e rigido (il cui sfioramento non è permesso salvo esserne penalizzati) fissato in semestri, per cui il conseguimento di *milestone* e *target* di un semestre è condizione necessaria per ottenere l'erogazione dei fondi per le attività del semestre successivo. Nella impostazione normativa e nella concretizzazione pratica, il Ngeu ed a cascata i Pnrr dei singoli Stati hanno quindi come propria caratteristica operativa, che li differenzia da altri programmi di finanziamento europei, la centralità assegnata al conseguimento di obiettivi verificati con monitoraggio⁹¹.

Il contesto complessivo è inoltre caratterizzato da due aspetti che si affermano con il *Recovery Plan*, l'iniziativa promossa dalla Commissione Europea che dà il via al percorso del Ngeu: il rafforzamento della centralizzazione della *governance* istituzionale e gestionale (sia a livello europeo che nazionale)⁹² e lo "sviluppo di una politica macroeconomica europea"⁹³ per usare le parole con cui parte della dottrina autorevolmente descrive il sostegno ad alcuni nuovi obiettivi macroeconomici (es. il raggiungimento della neutralità climatica) a discapito di altri (es. l'energia prodotta da carbone): una evoluzione rispetto al passato quando su scala continentale era solo il vincolo di coordinamento/vigilanza/penalizzazione a indicare tipo di sviluppo e obiettivi dell'Unione. In questo contesto, pianificazione strategica, gestione, amministrazione e attuazione di politiche pubbliche, hanno quindi assunto significati e paradigmi nuovi e di conseguenza anche le strutture pubbliche, europee e nazionali, coinvolte in queste attività hanno man mano assunto un ruolo chiave ed aumentato competenze ed ambiti. Non si tratta di un vero e proprio elemento di novità ma di un processo che nel continente

⁹¹ Per una analisi approfondita dei profili di governance, funzionamento, obiettivi e politiche di NGEU e PNRR e per la comparazione con la tradizionale programmazione UE, si vedano anche: G. D'ARRIGO e P. DAVID, *Next Generation EU e Pnrr italiano: analisi, governance e politiche per la ripresa*, Rubbettino, 2022; F. Fabbrini, *Next Generation EU. Il futuro dell'Europa dopo la pandemia*, Il Mulino, 2022; P. CUCUMILE, *I fondi strutturali e il PNRR a confronto*, in *Il Diritto Amministrativo*, 2023, n. 1.

⁹² A definire tali impianti sono il Regolamento UE 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 (a livello europeo) ed i decreti legge 77/2021 e 13/2023 (a livello nazionale).

⁹³ L. LIONELLO, *Next Generation EU: has the hamiltonian moment come for Europe?*, in *Eurojus* n. 4 del 2020.

era in atto da tempo (in Italia più a rilento)⁹⁴ e che con l'avvento del Ngeu accelera aumentando, in modo formale e non, sia gli ambiti di attività delle strutture e sia lo "spazio amministrativo europeo"⁹⁵.

Alla luce di queste premesse, il saggio affronta alcuni aspetti determinanti per l'efficientamento delle pubbliche amministrazioni, ossia:

- i. quanto e come il Pnrr incida (dal punto di vista formale ed informale) sulle strutture pubbliche rideterminando: gli aspetti dell'organizzazione interna; il rinforzo delle strutture pubbliche; intervenendo sulle diverse attività di programmazione, gestione e rendicontazione, talvolta anche ben oltre funzioni e compiti assegnate dal Piano o tradizionalmente svolte. Mettendo anche in evidenza il ruolo preponderante dell'amministrazione centrale rispetto alle strutture amministrative degli altri livelli istituzionali;
- ii. gli specifici interventi di riforma adottati in attuazione del Pnrr al fine di modificare la metodologia di reclutamento "a regime" dei lavoratori pubblici e per il rafforzamento della capacità amministrativa, come strategia con una gittata a lungo termine. Gli interventi normativi che verranno analizzati si pongono in netta antitesi con le riforme degli ultimi venti anni che hanno considerato il personale quasi esclusivamente come voce di spesa sul bilancio e per questo oggetto di tagli e blocchi del *turn over*, che ne hanno depauperato la quantità e la qualità. Il rilancio delle pubbliche amministrazioni deve avere al centro la "qualità", come metodo per selezionare e attrarre i migliori, in modo da garantire, anche attraverso le giuste risorse umane, che le amministrazioni operino in maniera efficiente, efficace e per la soddisfazione dell'interesse pubblico e dei cittadini. Si effettuerà dunque un'analisi di tali riforme "a regime" per comprendere se siano idonee, per impostazione e tempistiche, a garantire tale risultato o se invece la qualità venga sacrificata in nome della celerità.

2. Il ruolo delle pubbliche amministrazioni nell'attuazione del PNRR. I temi dell'efficientamento, della riforma e del (nuovo) ruolo assunto dalle strutture pubbliche oltre che gli interventi di reclutamento e rinforzo degli apparati, sono i temi principali di

⁹⁴ G. NAPOLITANO, *Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventunesimo secolo*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fascicolo n. 2, Giuffrè, 2015.

⁹⁵ Per una analisi approfondita dei temi del diritto amministrativo europeo, M. P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, 2018.

questo paper e le pubbliche amministrazioni sono centrali, sia in quanto realtà attuatrici del Pnrr e sia in quanto soggetti destinatari di una delle riforme orizzontali (la più rilevante) previste dal Piano stesso⁹⁶.

L'impostazione del Pnrr incide su vari profili, in particolare per quanto di nostro interesse, con riferimento agli aspetti di: governance gestionale; processi di pianificazione della pa; riorganizzazione degli apparati amministrativi; organizzazione interna rispetto ad obiettivi (politiche) da perseguire. Tutti elementi che riguardano la pubblica amministrazione, intervenendo sino a cambiarla talvolta anche senza disposizioni formali. La centralità assunta da questi profili risalta proprio considerando l'impostazione del meccanismo di funzionamento del Pnrr come descritto in apertura: una iniziativa *performance based* (si riceve la *tranche* semestralmente stabilita solo se si raggiungono *target* e *milestones*, indipendentemente dai costi sostenuti) con centralità al raggiungimento (misurabile ed effettivo) dei risultati ed i compiti delle strutture impegnate su questi fronti.

È bene anche solo accennare, come punto di partenza, alla condizione di grande criticità in cui da anni versa la pa italiana: un comparto che a gennaio 2021 conta 3,2 milioni di dipendenti (31mila in meno rispetto al gennaio del 2020)⁹⁷ che a vario titolo svolgono mansioni, compiti e funzioni dei diversi settori della macchina pubblica. Un numero di persone coinvolte certamente notevole, ma al minimo storico degli ultimi vent'anni: secondo i dati Ocse⁹⁸ del 2021, circa il 13,4% dell'occupazione totale del Paese; un dato che si colloca sotto la media Ocse che è del 17,7% e con una media età di appena superiore ai cinquant'anni (il 16,3% ha oltre sessant'anni e soltanto il 4,2 ne ha meno di trenta). Nel dettaglio italiano inoltre, la Funzione pubblica ha stimato che il *turnover* per le amministrazioni centrali abbia funzionato nella misura di un assunto ogni tre cessazioni di rapporto e di un assunto ogni due nelle amministrazioni locali (con un saldo netto complessivo tra il 2007 e il 2019 di 185 mila dipendenti pubblici in meno, soprattutto per enti locali ed aziende sanitarie, realtà oggi centrali nella responsabilità di attuazione del Piano di ripresa). Una situazione complessiva che ha prodotto un disallineamento tra l'insieme delle competenze disponibili e quelle richieste dal nuovo modello economico e produttivo. Una condizione generale che l'ex premier Mario Draghi

⁹⁶ Al sito istituzionale del Pnrr www.italiadomani.gov.it la descrizione delle riforme previste e l'aggiornamento dell'attuazione. Una analisi ragionata sulle riforme del Piano è stata realizzata da G. GALLI, F. NERI E F. SCINETTI, *Il Pnrr e le riforme*, in Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 28 aprile 2023.

⁹⁷ Forum della Pubblica Amministrazione (FPA), *Lavoro pubblico 2021*.

⁹⁸ Organizzazione per la Cooperazione e per lo Sviluppo Economico (OCSE), *Studi Economici dell'Ocse, Italia 2021*.

parlando delle pubbliche amministrazioni in fase di presentazione del Piano ha evidenziato come “permangono in una condizione di fragilità, su cui è urgente intervenire”⁹⁹ e poi ancora “per l’Italia il Ngeu rappresenta una opportunità imperdibile di sviluppo, investimenti, riforme. L’Italia deve modernizzare la sua pubblica amministrazione”¹⁰⁰. Riflessione che accresce il suo valore se si considera che l’impostazione del Piano attribuisce alla Stato e alle pubbliche amministrazioni centrali un ruolo primario con la responsabilità della titolarità piena dell’andamento del Pnrr ed alle amministrazioni territoriali quella della attuazione di attività e progetti.

Una attenzione per la modernizzazione delle strutture pubbliche che prende le mosse da documenti Ue, con una procedura che conferma l’accresciuto ruolo della dimensione continentale sulle legislazioni nazionali e finalizzazione degli obiettivi: con il Ngeu le “Raccomandazioni Paese” annuali emesse dall’Unione Europea, non sono più semplici pareri orientativi ma sono diventate vincolanti. Proprio il Regolamento 241/2021 impegna infatti gli Stati membri a tenerne conto, nella definizione dei propri Pnrr¹⁰¹. Delle Raccomandazioni dell’anno 2019, in quella indirizzata all’Italia uno dei richiami è stato proprio sulla necessità di “migliorare l’efficienza della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l’efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali”¹⁰². Una richiesta utile sia per la realizzazione dei progetti del Pnrr e sia per migliorare la capacità amministrativa complessivamente¹⁰³. Rispetto alla centralizzazione del Piano italiano riferita alla pa, proprio nelle Linee Guida citate si stabilisce che “il Piano deve fornire elementi circa la sussistenza della capacità amministrativa necessaria per la realizzazione delle misure indicate e, in particolare, assicurare che siano adeguatamente considerate le *Country Specific Recommendations* (CSR) in particolare per il 2019 e per il 2020”¹⁰⁴. È utile richiamare un importante dettaglio di differenza rispetto al PNR (Programma Nazionale di Riforma) che ogni Paese è chiamato a redigere annualmente in fase di “semestre europeo” per la formazione del proprio bilancio: il vincolo giuridico del Pnrr si presenta in termini molto più stringenti

⁹⁹ M. DRAGHI, *Linee programmatiche delle PA, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, premessa.

¹⁰⁰ M. DRAGHI, cit.

¹⁰¹ Oltre che alle *Linee Guida della Commissione Europea per la redazione dei Piani finanziati con il RRF*.

¹⁰² Consiglio dell’Unione Europea, *Raccomandazione sul programma di riforma 2019 dell’Italia e che formula e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell’Italia*, 9 luglio 2019.

¹⁰³ Alcuni dubbi proprio in merito al tema centralizzazione di decisioni in un contesto policentrico come quello italiano sono stati espressi da più voci, su tutti si veda L. TORCHIA, *Attuazione e monitoraggio del Pnrr*, intervento al convegno AIPDA Next Generation EU del 28 aprile 2021.

¹⁰⁴ Commissione Europea, *Linee Guida della Commissione Europea per la redazione dei Piani finanziati con il RRF*, cit.

considerando che: i Pnr sono visti a Bruxelles con lo strumento della Raccomandazione, mentre i Pnrr sono approvati con Decisione di Esecuzione, giuridicamente più forte nel sistema delle fonti UE e strumento di impegno per i Paesi¹⁰⁵.

3. PNRR e PA: tra centro e territori. Il Pnrr italiano interviene nel rapporto tra centro e periferia, negli aspetti di pianificazione e programmazione della Pa rispetto a vincoli, monitoraggi, obiettivi e organizzazione delle strutture. Incidendo nella partecipazione a bandi, scadenze, avvisi, gestione di risorse e progetti e successivamente attraverso disposizioni (più o meno stringenti) che vanno in questa direzione. In sostanza, un approccio di pianificazione e programmazione caratterizzato da una forte centralizzazione tesa al raggiungimento di risultati.

In questa direzione, è da evidenziare innanzitutto come il Pnrr (ed i suoi meccanismi di gestione) impatti sulle strutture pubbliche in modo considerevole, nella forma e nell'approccio che genera¹⁰⁶. La Corte dei Conti ha calcolato come l'impianto attuativo esprima il "peso" che viene assegnato alle amministrazioni centrali indicate come le sole "titolari" degli interventi e differenziate dalle altre amministrazioni territoriali (Regioni, Comuni, Università, altre) che sono invece "soggetti attuatori". La stessa Corte analizza vari profili della distribuzione delle risorse tra centro e periferia¹⁰⁷ e con riferimento alla territorizzazione è opportuno richiamare come il 40% delle risorse complessive del Pnrr (che nel suo complesso cuba 191 miliardi di euro) siano localizzate in attività, investimenti e iniziative da realizzare nelle regioni del Mezzogiorno. Mentre considerando le Regioni nel complesso, Sicilia, Lombardia e Campania sono i territori premiati nella ripartizione complessiva dei fondi¹⁰⁸. Guardando il cronoprogramma degli interventi, per la pubblica amministrazione italiana il 2022 è stato l'anno più impegnativo sotto il profilo degli oneri procedurali (83 traguardi) mentre il 2026 è quello che vedrà come attività principale degli uffici la rendicontazione degli obiettivi finali. Tale

¹⁰⁵ Sul tema si vedano anche D. DE LUGO, *Contributo allo studio dei rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statale: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in Osservatorio sulle Fonti, fasc. 3, 2022; I. A. Nicotra, *Le tendenze della produzione normativa alla luce di pandemia, crisi economica, guerra e cambiamento climatico*, in Osservatorio sulle Fonti, fasc. 2, 2022; A. MONORCHIO E L. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, Cacucci, 2021; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalismi*, in *Federalismi.it*, n. 1 2022; D. BOLOGNINO, *Manuale di contabilità di Stato*, Cacucci, 2019, 85-108.

¹⁰⁶ In tema di rapporti tra Unione Europea e Italia si veda anche H. BONURA E B.G. MATTARELLA, *Brevi note sulla relazione 2020 della Corte dei conti sui rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari: una "voce chiara" tra vecchi mali e nuovi bisogni*, in *Recovery Fund e ruolo della Corte dei conti*, *Quaderni della Rivista della Corte dei conti*, 2021, n. 1, 9-18.

¹⁰⁷ Corte dei Conti, Relazione sullo stato di attuazione del Pnrr, marzo 2022.

¹⁰⁸ Audizione parlamentare del Ministro dell'Economia e Finanze Daniele Franco, 23 febbraio 2022.

impostazione è la conseguenza della scelta di concentrare nei primi anni i passaggi normativo/amministrativi. A completamento dell'analisi del Pnrr attraverso la lente delle pa, è possibile definire la tipologia degli atti che sono stati ipotizzati in relazione al raggiungimento degli obiettivi¹⁰⁹ e autorevole dottrina ha calcolato che nell'insieme delle risorse del Pnrr (191 miliardi euro totali) l'Italia investe lo 0,66% dei fondi attribuiti sulla costruzione di capacità amministrativa, per un totale di 1,268,9 milioni di euro¹¹⁰.

Nel rappresentare attività economiche e tipologia di procedure e provvedimenti che il Pnrr determina sulla pubblica amministrazione, è possibile elaborare una prima riflessione a partire proprio dalla mole di attività messe in campo per la sua realizzazione. Una valutazione che emerge in particolare dalle procedure di gara che riguardano la pa locale e centrale attraverso la lettura di due indicatori legati ai bandi di gara. La “corsa” del Piano, si è realizzata in modo significativo sulle gambe dei Comuni: per stare alle sole opere pubbliche, gli enti locali infatti, raccolgono e “lavorano” complessivamente (non considerando cioè solo il Pnrr) un euro ogni quattro mesi a gara in Italia¹¹¹. Già rispetto al 2021 si registra un aumento del 44,4% ed a confermare che non si tratta di sole previsioni sulla carta vi è l'andamento dei pagamenti in conto capitale che nell'anno 2022 è salito del 14% rispetto al 2020. È indubbio che, nel dato molto alto, una incidenza significativa sia ascrivibile a bandi, gare e avvisi di attuazione del Piano italiano. Incidenza che trova riscontro sia nei dati Anci dell'ottobre 2023 sulla capacità di spesa dei fondi Pnrr per la parte in capo alle amministrazioni locali¹¹² e sia nei dati del Cresme¹¹³. Gare in buona parte spinte dalle diverse misure di semplificazione contenute nei diversi decreto-legge “attuativi”¹¹⁴, che hanno l'obiettivo di velocizzare la messa a terra del Piano consentendo di mandare in appalto opere dotate di progetto preliminare rafforzato.

¹⁰⁹ Corte dei Conti, cit. Per la parte degli obiettivi europei assegnati, abbiamo quindi: normativa settoriale per il 63% dei provvedimenti; atti amministrativi il 15,6%; misure di semplificazione il 12,6%; accordi e protocolli di intesa il 4,4% per concludere con studi preliminari e linee guida il 3,7% e normativa relativa alla governance lo 0,7%. Con riferimento invece ai traguardi operativi, le tipologie di atti previsti sono: piani di riparti e trasferimenti il 2,6%; monitoraggio il 5,1%; piani operativi per il 10,3%; progetti il 24,4% e procedure ad evidenza pubblica il 57,7%.

¹¹⁰ F. DI MASCIÒ E A. NATALINI, *Il Pnrr e la capacità amministrativa*, focus speciale *Un piano per il Paese*, in Il Mulino, 2023.

¹¹¹ Elaborazione Ifel su dati 2022 sul sistema “Siope” della Banca d'Italia.

¹¹² ANCI, Gli investimenti per Comuni e città nel Pnrr, 24 ottobre 2023.

¹¹³ CRESME, Rapporto infrastrutture 2023 – mercato opere pubbliche.

¹¹⁴ Tra i vari decreti legge che si occupano a vario titolo di velocizzare l'attuazione del Pnrr, vale la pena citare tra gli altri 77/2021; 121/2021; 36/2022; 13/2023.

4. L'impatto sulle strutture amministrative: strutture ad hoc, capacità amministrativa e omogeneizzazione. Questo primo sguardo sul Pnrr, sulla sua forza economica ed attività generate, ci conduce alle valutazioni che riguardano l'impatto sulle nostre strutture amministrative e come queste stiano "reagendo" al Piano. Si tratta di approfondire gli aspetti che in particolare riguardano: a) l'organizzazione con l'insediamento di strutture *ad hoc*; b) il ruolo di controlli e la capacità amministrativa; c) l'omologazione da linee guida, circolari, istruzioni tecniche per le amministrazioni, assistenze tecniche.

Rispetto al primo ambito (insediamento di strutture ad hoc), un vincolo ha coinvolto tutte le amministrazioni titolari (quelle centrali) di interventi del Pnrr, queste infatti hanno dovuto provvedere ad attivare apposite strutture dedicate al Piano, incaricate di seguire il coordinamento delle attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo delle diverse iniziative e fasi. Attraverso un decreto interministeriale (nell'ambito della propria singola autonomia) le amministrazioni interessate hanno individuato – o tra quelle esistenti o attraverso apposita unità di missione da istituire sino al dicembre 2026 – una specifica struttura di livello dirigenziale generale che oltre ad adempiere alle attività indicate, funga anche da punto di contatto con il Servizio centrale del Pnrr insediato a Palazzo Chigi¹¹⁵. La piena efficienza di queste strutture di coordinamento, articolate su un massimo di tre uffici dirigenziali di livello non generale, deve garantire tre funzioni: a) coordinamento della gestione, con un presidio su avanzamento delle misure e dei *milestone*, vigilando ed informando gli organi politici e amministrativi su andamento, ritardi, criticità, correzioni; b) controllo, con riferimento alla correttezza delle operazioni, delle informazioni, delle procedure e la verifica della rendicontazione; c) monitoraggio, garantendo la trasmissione delle informazioni e verificando l'andamento del cronoprogramma¹¹⁶. A differenza delle amministrazioni centrali, obbligate appunto a dotarsi di una apposita struttura referente per il Pnrr, le Regioni ed i Comuni (soggetti "attuatori") non hanno tale vincolo ma ciò ha

¹¹⁵ Con il D.L. 13/2023 (governo Meloni) è in parte cambiata la governance del Pnrr come disegnata dal D.L. 77/2021 (governo Draghi) con una ulteriore centralizzazione sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri della responsabilità politica e gestionale prima in capo al Mef. Per una prima analisi della nuova governance si veda G. D'ARRIGO E L. SALVO, *NGEU e PNRR: riflessioni su Governance e Mezzogiorno*, in *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, 1/2023 e G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, in Osservatorio Costituzionale, 3/2023.

¹¹⁶ È da notare che l'art. 1 del D.L. 13/2023 autorizza tutti i ministeri a poter procedere alla riorganizzazione della struttura di livello dirigenziale generale ovvero dell'unità di missione di livello dirigenziale generale, preposte al coordinamento delle attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza, in capo a quelle amministrazioni centrali, e ciò ha comportato l'attivazione di un ricambio nei ruoli in parte ancora in corso di svolgimento.

prodotto un effetto di “autoorganizzazione” rispetto all’individuazione di uffici e responsabili per le attività del Piano. In generale ha portato le strutture locali a tararsi: verso l’alto rispetto ai vincoli disposti da legislatore e amministrazioni centrali per finalità e obiettivi da raggiungere; verso il basso responsabilizzato le strutture per priorità e scelte territoriali. Ovviamente il comparto dei Comuni è composito, al suo interno ci sono realtà diversissime tra loro, come le città metropolitane ed i piccoli Municipi e ciò comporta differenti modelli organizzativi anche in base alle forze di personale e strutture in dotazione, ma un elemento unificante per tutti è stato proprio il rimodellamento interno rispetto alle priorità del Pnrr che nella sua prima stesura (Governo Draghi) aveva portato (caso unico per gli strumenti finanziati con risorse UE!) la totalità dei 7901 Comuni a partecipare ad attività del Piano¹¹⁷.

A voler dare una lettura di tale differenziazione rispetto all’obbligo di dotarsi di strutture amministrative *ad hoc*, sembra emergere la consapevolezza del legislatore sulla diversa condizione dell’amministrazione italiana rispetto ai livelli (centrale e nazionale): le differenti forze lavoro e le differenti difficoltà per far fronte all’impatto generato dalla gestione dei fondi del Pnrr soprattutto in ambito locale, dove ingessare gli schemi organizzativi secondo modelli rigidi avrebbe potuto rappresentare un vincolo troppo forte per amministrazioni, soprattutto quelle del sud, in carenza strutturale di personale e delle necessarie competenze. Viene dunque lasciata a queste amministrazioni – come vedremo ne dettaglio nelle pagine seguenti – la possibilità di ricorrere al reclutamento a tempo determinato di personale da dedicare al Pnrr e da imputare ad esso in sede di rendicontazione, ciò crea un vincolo di competenza tra il personale reclutato e le esigenze di competenza nascenti dal Piano e prova a scongiurare il reclutamento al buio, alla quale si affianca un modello flessibile di gestione dell’investimento.

Anche l’attività relativa ai controlli ha avuto un ruolo nel ridefinire, centralizzando, la capacità amministrativa delle strutture pubbliche¹¹⁸. In generale, rispetto al tema Piano nazionale e controlli emerge una impostazione che vede la combinazione tra efficienza e condizionalità che genera una “anomala pressione sull’agire dell’amministrazione pubblica” con una prevalenza complessiva riferita alla performance

¹¹⁷ È opportuno notare come la revisione del Pnrr deliberata dalla Commissione Europea, su richiesta del governo Meloni del luglio del 2023, ha inciso non poco sul finanziamento di attività e progetti dei Comuni con un taglio di circa 12.700 miliardi di euro che – per quanto qua di nostro interesse – vedrebbe diverse amministrazioni territoriali (in tutto o in parte) escluse dal Piano.

¹¹⁸ Per una analisi complessiva sul ruolo dei controlli si veda E. D’ALTERIO, *I controlli sull’uso delle risorse pubbliche*, Giuffrè editore, 2015.

del risultato da raggiungere¹¹⁹. Andando per cenni (non esaustivi) di solo richiamo rispetto a decisioni significative che rientrano sotto questo cappello: a ottobre del 2021 la Ragioneria generale dello Stato alle amministrazioni titolari di interventi Pnrr ha formalizzato una circolare (la n. 25 del 2021) che “nell’ambito delle funzioni di coordinamento e monitoraggio” le invitava a fornire al portale istituzionale italiadomani.it tutte le info sulle pubblicazioni di bandi e avvisi di loro competenza. Una attività informativa ma che indirizza su un unico luogo telematico nazionale la visibilità (di fatto monitorando l’attività degli enti locali anche rispetto alla loro capacità di risposta al Piano). Accanto a questa è da segnalare la circolare RGS n. 28 del 2022 che specifica sul tema dei controlli per rendiconti degli atti di spesa e si spinge anche con indicazioni sul controllo preventivo sino ad indicare indicazioni esplicative.

Vi sono poi da segnalare Regis e Sigeco. Il primo è il sistema informativo unitario del Pnrr, sviluppato dal Mef entrato effettivamente in funzione nel secondo semestre del 2022, finalizzato a consentire in efficienza e trasparenza, le attività centralizzate di monitoraggio (oltre a quelle di controllo, audit, verifica), dei progetti con riferimento all’avanzamento materiale, finanziario e procedurale, definendone una loro anagrafica completa, lo stato delle procedure e l’avanzamento finanziario di ogni singola attività. Anche in questo caso si accentra, attraverso il monitoraggio centralizzato, una attività controllo sull’andamento delle procedure. Il secondo è il Sistema di Gestione e Controllo per il monitoraggio sui fondi europei che adesso è strutturato con la finalità *performanced based* del Pnrr e che a sua volta è soggetto ad attività di monitoraggio dell’unità di audit del Piano (Circolare RGS 9/2022).

Infine, con riferimento all’incidenza del Pnrr sulle pa per gli aspetti di monitoraggio, è da richiamare anche l’iniziativa congiunta dei ministeri della Funzione Pubblica e degli Affari Regionali che hanno insediato (10 febbraio 2022) un tavolo per verificare (centralizzando) l’andamento delle diverse misure di interesse di Regioni ed enti locali affrontando in un’ottica coordinata e unitaria i vari interventi che dovessero rendersi necessari.

In tema di rafforzamento della capacità amministrativa delle strutture pubbliche, una citazione va fatta per la realtà delle piattaforme di assistenza tecnica, anche come tentativo di “risposta” a circa un decennio di *Country Specific Recommendations* che sono state rivolte dal 2011 all’Italia con la richiesta di migliorare efficienza, competenze

¹¹⁹ Per una analisi specifica sul tema dei controlli nel Pnrr si veda E. TATÌ, *I controlli alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza: problemi e prospettive tra efficienza e condizionalità*, in *Federalismi.it* 33/2022.

e forza della pa proprio nella direzione del rafforzamento della capacità amministrativa¹²⁰. Considerando infatti che gli enti territoriali costituiscono il livello di governo maggiormente sollecitato dall'attuazione degli interventi del Piano ed a fronte di costante flessione della forza lavoro della pa con conseguente impoverimento delle professionalità disponibili, il programma "Capacity Italia" è stato immaginato per garantire a regioni ed enti locali le competenze tecniche e conoscenze necessarie per partecipare in maniera attiva ed efficace all'attuazione del Pnrr grazie al coinvolgimento di Cassa Depositi e Prestiti, Medio Credito Centrale e Invitalia, rendendo immediatamente disponibile una piattaforma di servizi per il supporto e l'assistenza tecnica agli enti impegnati nell'attuazione del Piano. Finalizzato al trasferimento di conoscenze e competenze per assicurare un'adeguata formazione del personale. Un meccanismo di *capacity building* di rafforzamento della capacità amministrativa in particolare attiva su: redazione dei bandi da parte delle amministrazioni centrali; diffusione dei progetti; supporto agli enti regionali e locali per la presentazione delle domande e dei progetti; supporto per la realizzazione dei progetti; supporto agli enti territoriali per la gestione, il monitoraggio e la rendicontazione dei progetti.

Come l'indicazione per le amministrazioni centrali di dotarsi di apposite strutture per il Pnrr, anche il complesso delle attività di monitoraggio messo in campo – fatto da acquisizione di dati, avanzamento procedure, verifica finanziaria, andamento di *milestone* e target, predisposizione di rapporti, assistenza alle amministrazioni – determina una incidenza sulla strutture a vario titolo coinvolte nella gestione del Piano, rispetto all'approccio di priorità/attenzione/cambiamento che questo genera proprio nelle ossature degli uffici e nella impostazione che viene data alla pa.

Vi è infine un terzo ambito in cui l'impostazione del Pnrr interviene su pianificazione, programmazione e attività delle strutture della Pa.

Si tratta di profili (più o meno espliciti) che tendono ad un processo di (stringente) omogeneizzazione, orientando le strutture nella loro organizzazione e nella loro attività. In particolare si fa riferimento ad atti e documenti ufficiali di differente natura (circolari della Ragioneria Generale dello Stato; linee guida per i bandi gestione e rendicontazione; istruzioni tecniche per le procedure; supporti attuativi) che appunto orientano, influenzano l'impostazione e le modalità operative di ministeri, Regioni e

¹²⁰ Effettivamente le "raccomandazioni Paese" per l'Italia pubblicate il 23 maggio 2022 non hanno visto un richiamo su questo fronte.

Comuni e che contribuiscono ad innovare il profilo e la funzionalità degli apparati intervenendo (condizionandolo) nel rapporto tra centro e periferia.

Dentro questa dimensione certamente si collocano le circolari della Ragioneria dello Stato che, usando una espressione di norma utilizzata nelle diverse tipologie di comunicazione verso gli uffici della pa nei vari livelli, hanno l'obiettivo di dare "indicazioni sulla corretta attuazione del Pnrr"¹²¹. Vi sono le linee guida e le istruzioni tecniche, predisposte in gran parte da Mef e amministrazioni centrali. Tra le prime si segnalano quelle del 7 dicembre 2021 predisposte "per favorire le pari opportunità di genere e generazionali nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità" e quelle del giugno 2022 riferite all'attuazione delle norme sulla pa previste nel D.L. n. 36 del 2022 ("Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza). Circolari, linee guida e istruzioni tecniche, indicano binari comportamentali e specificazioni operative a cui attenersi per gli uffici che le debbono applicare, in particolare rispetto alle attività di redazione, selezione e controllo. In gran parte normano e/o dettagliano quanto previsto da Ngeu o Pnrr ma nella sostanza incidono anche sulla pa, con il risultato pratico rispetto agli uffici che le devono applicare, di comprimere spazi di decisione, limitare le scelte, orientare le attività, impostare le iniziative procedurali. Tutto ciò con schemi, vincoli e indicazioni che definiscono percorsi omogenei per gli uffici ed il personale coinvolto nel Piano ai differenti livelli.

Un meccanismo che, nel rapporto tra amministrazioni "titolari" e "attuatori" del Pnrr, ha un profilo forse ancora più marcato trovandosi le seconde ad applicare le direttive impartite dalle prime nel superiore interesse del rispetto degli obblighi comunitari assunti¹²², con il passaggio di risorse dal centro ai territori che seppur realizzato sotto la voce "trasferimenti" nel caso del Piano accentua la natura del rapporto di dipendenza delle amministrazioni locali che deve limitarsi ad eseguire con dei limiti di autonomia di scelta/gestione estremamente limitati¹²³.

¹²¹ Tra quelle più significative vanno ricordate: la n. 21 del 14 ottobre 2021 (istruzioni tecniche per la selezione dei progetti Pnrr); la n. 32 del 30 dicembre del 2021 (guida operativa per il principio di non arrecare danno significativo all'ambiente – Dnsh); la n. 33 del 31 dicembre 2021 (nota di chiarimento su addizionalità, finanziamento complementare e obbligo di assenza del c.d. doppio finanziamento); la n. 4 del 18 gennaio 2022 (Pnrr – indicazioni attuative); la n. 6 del 24 gennaio 2022 (servizi di assistenza tecnica per le amministrazioni titolari e interventi e soggetti attuatori del Pnrr); la circolare del Ministero dell'Interno e del MEF del 14 marzo 2023 (Pnrr – linee guida per gli adempimenti di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure a titolarità del Ministero dell'Interno).

¹²² Sull'effetto limitativo dell'autonomia degli enti territoriali ed i vincoli internazionali si veda C. FRANCHINI, *La disciplina pubblica dell'economia tra diritto nazionale, diritto europeo e diritto globale*, Editoriale Scientifica, 2020.

¹²³ Sulle responsabilità del soggetto attuatore nelle varie fasi dell'intervento/progetto, si veda la circolare MEF n. 29/2022.

Infine, allo scopo di assicurare una tempestiva realizzazione degli interventi del Pnrr, sono state messe in campo altre iniziative, anche queste con una genesi che è centrale e che orienta l'attività e l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni (che siano soggetti titolari o attuatori). Si tratta in particolare di percorsi di supporto all'implementazione del Piano: una attività di help-desk con la messa a disposizione di esperti su specifiche aree tematiche per la progettazione e attuazione, la predisposizione di task-force territoriali dedicate. Attività per le quali sono state coinvolte strutture dello Stato attive a vario titolo anche nell'assistenza tecnica alle istituzioni: Cassa Depositi e Prestiti; Invitalia; Sogei; Studiare Sviluppo. Si può dire che con il Pnrr anche il supporto per le assistenze tecniche viene di fatto centralizzato e orientato verso apparati o strutture dello Stato. La consuetudine che voleva il trasferimento di risorse economiche a Ministeri e Comuni per pagare le attività da assistenza tecnica svolte da privati private, viene fortemente limitata.

Il tema del rapporto tra Pnrr e pa ha infine un altro importante profilo che riguarda il potenziamento della capacità assunzionale e amministrativa, la formazione del personale, di cui daremo specificamente conto nella seconda parte di questo saggio.

In estrema sintesi, rispetto ai profili sopra accennati riferiti al processo di centralizzazione ed impatto del Pnrr sulla pa, viene inquadrato (o giustificato) dentro il principio superiore di protezione dell'interesse finanziario generato dal Next Generation Eu a cui gli Stati che ne beneficiano sono richiamati dentro il meccanismo delle condizionalità che caratterizza lo strumento europeo¹²⁴.

5. Le modifiche “a regime” del reclutamento dei lavoratori pubblici come attuazione delle riforme orizzontali del PNRR. Per le ragioni suesposte appare a questo punto fondamentale approfondire le innovazioni alla normativa in tema dei concorsi pubblici, di primaria importanza per il rilancio delle pubbliche amministrazioni con al centro la “qualità”, come metodo per selezionare e attrarre i migliori, così da garantire, anche attraverso le giuste risorse umane, che l'amministrazione operi in maniera efficiente, efficace e per la soddisfazione dell'interesse pubblico e dei cittadini.

Dopo oltre vent'anni di politiche di contenimento della spesa pubblica, di blocco del *turn over* e di tagli al personale delle pubbliche amministrazioni, considerato voce di spesa e non risorsa umana, che hanno lasciato una impietosa situazione deficitaria, in

¹²⁴ P. DERMINE, *The EU's Response to the COVID-19 Crisis and the Trajectory of Fiscal Integration in Europe: Between Continuity and Rupture*, Legal Issues of Economic Integration, 47/2020.

termini di numeri, elevata età media e competenze dei lavoratori pubblici¹²⁵, il tema del reclutamento e della valorizzazione delle risorse umane torna finalmente al centro della scena con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (di seguito anche solo Pnrr), che, come ampiamente evidenziato nella prima parte di questo contributo, individua come presupposto per la realizzazione delle riforme e investimenti del Ngeu la riforma orizzontale della modernizzazione della PA.

Per l'attuazione del Pnrr gli interventi legislativi posti in essere in poco più di due anni in tema di reclutamento del personale e per la valorizzazione delle risorse umane sono stati molteplici da parte di due Governi, Draghi e Meloni, e hanno avuto ad oggetto sia i reclutamenti straordinari di personale, dirigenti e/o esperti necessari per l'attuazione del Pnrr (come ampiamente messo in luce nella prima parte di questo saggio), sia la riscrittura delle disposizioni per il reclutamento "a regime" del personale e della dirigenza nelle pubbliche amministrazioni.

Nel primo caso (reclutamenti per Pnrr) si è trattato di reclutamenti a tempo determinato al massimo sino al 31 dicembre 2026, con procedure semplificate/accelerate di tipo "straordinario"¹²⁶, dunque non producendo modifiche a regime sul modello di reclutamento; tuttavia creando i presupposti (purtroppo a regime), come è stato efficacemente evidenziato¹²⁷, di un fenomeno di nuovo precariato, per altro qualificato e di cui le amministrazioni si avvarranno per essere "traghettate nel futuro"

¹²⁵ Una attenta analisi è fornita nel [Rapporto 2022 del Comitato scientifico per la valutazione dell'impatto delle riforme in materia di capitale umano pubblico](#). Si rinvia per composizione e compiti alla nota n. 33.

¹²⁶ Si veda innanzitutto il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, *Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*, convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2021, n. 113. Tale decreto delinea assunzioni (a tempo determinato o con contratti di collaborazione) di personale o dirigenza specificamente destinato a realizzare i progetti PNRR delle amministrazioni al di fuori della dotazione organica e dai limiti di spesa previsti a regime. Per una sua analisi possono utilmente leggersi: L. CARBONARA, C. CATALDI, C. CICCODICOLA, C. LACAVA, L. SALTARI, *Pandemina e assunzioni nelle pubbliche amministrazioni*, in GDA, 2022, n. 1, p. 34-70; B. CIMINO, *Il completamento del percorso di dequotazione del pubblico concorso*, in GDA, 2022, n. 1, p. 17-26; G. D'ALESSIO, *La riforma della Pubblica Amministrazione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) Italiano*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2022, n. 17, p. 115-116; T. TREU P. MICHETTI, *PNRR e rinnovamento delle amministrazioni pubbliche*, in *WP CSD.L.E "Massimo D'Antona".IT – 466/2023*, p. 8; G. RIVELLINI, *Il lavoro pubblico dopo il d.l. 9 giugno 2021, n. 80*, in *LPA*, 2021, n. 3, p. 553-582.

¹²⁷ Le procedure straordinarie di reclutamento ai fini dell'attuazione del PNRR sono state efficacemente analizzate da L. CARBONARA, C. CATALDI, C. CICCODICOLA, C. LACAVA, L. SALTARI, *Pandemina e assunzioni nelle pubbliche amministrazioni*, in *GDA*, 2022, n. 1, p. 34-70. Gli autori evidenziano tre fattori di rischio rispetto a queste procedure, ossia: "meccanismi di selezione semplificati che comprimono il principio meritocratico sotteso al concorso pubblico; il ricorso massiccio a contratti a tempo determinato con i conseguenti fenomeni di precariato e successive istanze di stabilizzazione; liberalizzazione degli incarichi dirigenziali ad estranei alla P.A. che può aumentare la fidelizzazione politica del corpo dirigenziale dello Stato."

per l'attuazione delle riforme del Pnrr¹²⁸. Tale personale troverà parzialmente spazi di assorbimento attraverso una percentuale di riserva dei posti messi a concorso (non superiore al 40%) stabilita dall'art. 1, comma 3, d.l. n. 80 del 2021¹²⁹.

Nel secondo caso, siamo di fronte a disposizioni che hanno avuto l'obiettivo di modificare "a regime" il sistema di reclutamento del personale e della dirigenza pubblica, dunque impostando una riforma che è destinata a permanere nel nostro ordinamento. Tale secondo percorso è iniziato con il Governo Draghi, già per la ripresa dei concorsi pubblici, con l'art. 10 del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44¹³⁰, convertito con modificazioni dalla L. 28 maggio 2021, n. 76 ed è proseguito con il decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36¹³¹, convertito con modificazioni dalla L. 29 giugno 2022, n. 79 e con il d.P.R. al d.P.R. 16 giugno 2023, n. 82, di modifica dello storico d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, recante il "*Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni*".

Si segnano da ultimi (per ora) gli ulteriori decreti adottati, in particolare il decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44¹³², convertito con modificazioni dalla L. 21 giugno 2023, n. 74 e il decreto-legge 22 giugno 2023, n. 75¹³³, convertito dalla legge 10 agosto 2023, n. 112, che tuttavia vedremo non intervengono (o intervengono limitatamente) sul sistema di reclutamento a regime.

Consapevoli dell'ampiezza e della rilevanza dei contenuti di tutte queste disposizioni, che hanno ad oggetto i grandi temi del reclutamento e della gestione del personale, e nello specifico reclutamento ordinario e straordinario, precariato

¹²⁸ Per dovere di cronaca si segnala però che l'art. 1, comma 4-bis, del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2021, n. 113 in fase di conversione ha stabilito l'applicabilità delle forme semplificate di reclutamento di cui all'art. 1, comma 4, anche alle amministrazioni non interessate dall'attuazione del PNRR.

¹²⁹ Evidenzia molto efficacemente, luci e ombre, di tale la fase di stabilizzazione B. CIMINO, nell'ambito di una interessante analisi della dequotazione del modello concorsuale, mettendo in luce come il concorso pubblico per l'accesso ai ruoli della P.A. sia stato affiancato da "*uno schema trifasico: (i) selezioni semplificate per l'assunzione a tempo determinato o con altre forme c.d. flessibili, principalmente basate su titoli di formazione o sull'esperienza professionale pregressa; (ii) un lungo periodo di precariato, pari almeno ad un triennio, ma spesso anche molto più esteso; (iii) una procedura finale di stabilizzazione, in via automatica o previa procedura idoneativa riservata o, ancora, tramite concorsi con riserva di posti*". In tale senso B. CIMINO, *Il completamento del percorso di dequotazione del pubblico concorso*, in GDA, 2022, n. 1, p. 18. In favore di meccanismi agevolati di assorbimento del precariato, sia pur per via concorsuale G. D'ALESSIO, *Il reclutamento e la formazione del personale delle Pubbliche Amministrazioni*, ASTRID POLICY BRIEF, marzo 2021.

¹³⁰ Recante Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici. In tal senso il PNRR italiano che evidenzia che "*il percorso di riforma è stato avviato con l'art. 10 del D.L. n. 44/2021, che ha introdotto meccanismi semplificati per le procedure di concorso che prevedono un ampio ricorso al digitale*", p. 51

¹³¹ Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

¹³² Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche

¹³³ Recante Disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, di agricoltura, di sport, di lavoro e per l'organizzazione del Giubileo della Chiesa cattolica per l'anno 2025.

(assorbimento del precariato storico e creazione di nuovo precariato), valorizzazione del personale già dipendente (progressioni di carriera e mobilità), nelle pagine che seguono si analizzeranno in particolare le sole disposizioni che hanno ad oggetto le modifiche a regime dei sistemi di reclutamento del solo personale, che sono previste tra le riforme a carattere “orizzontale” nel PNRR italiano¹³⁴, escludendo la differente disciplina che riguarda la dirigenza pubblica e la miriade di disposizioni che sono intervenute prevedendo reclutamenti straordinari con specifiche procedure concorsuali/selettive per reclutare personale a tempo determinato per l’attuazione del Pnrr.

6. Le modifiche proposte dal (poi abrogato) art. 10, decreto-legge n. 44 del 2021 – la spinta all’accelerazione. Il processo di cambiamento del sistema di reclutamento a regime dei lavoratori pubblici è avvenuto all’avvio del Governo Draghi con il Ministro Brunetta che nell’arco di pochi mesi, ha adottato due decreti-legge dai contenuti contrapposti in tema di reclutamento dei lavoratori pubblici, tanto che il secondo ha quasi integralmente abrogato il primo, proprio perché, come vedremo, interveniva anche a regime, sul sistema di reclutamento; nello specifico l’art. 10 del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44¹³⁵, convertito con modificazioni dalla L. 28 maggio 2021, n. 76, è stato quasi integralmente abrogato dal decreto-legge n. 36 del 2022.

Merita dunque un’analisi attenta anche il contenuto dell’art. 10, d.l. n. 44 del 2021 che, adottato antecedente alla formale approvazione del Pnrr (ad opera del Consiglio dell’UE il 13 luglio 2021), fu norma necessitata dalla esigenza di regolare i concorsi nella fase di uscita dalla pandemia di Covid-19; tuttavia si trattava di una norma contenente una prima idea governativa per l’adozione di nuove e semplificate misure per lo svolgimento delle procedure di reclutamento, come infatti precisa il Pnrr che lo considera norma che avvia il percorso di semplificazione e digitalizzazione dei concorsi pubblici¹³⁶. Le esigenze a cui la norma tentava di rispondere erano:

¹³⁴ Sul tema G. D’ALESSIO, *La riforma della Pubblica Amministrazione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) Italiano*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2022, n. 17, p. 109-122.

¹³⁵ Misure urgenti per il contenimento dell’epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici.

¹³⁶ In tal senso PNRR, p. 51 e per la dottrina G. D’ALESSIO, *La riforma della Pubblica Amministrazione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) Italiano*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2022, n. 17, p. 115; L. SALTARI, *Per l’attuazione del PNRR serve personale*, in *GDA*, 2022, n. 4, p.434.

i) una temporanea, ossia far svolgere i concorsi pubblici anche in fase emergenziale, in piena sicurezza, superando la sospensione e/o la limitazione dello svolgimento delle prove concorsuali prevista nei vari provvedimenti emergenziali;

ii) una di sistema, ossia cambiare le modalità di svolgimento dei concorsi pubblici, per renderle funzionali alla selezione di soggetti che lavorino nelle amministrazioni, non solo di oggi, ma del futuro.

A tal fine l'articolo art. 10, decreto-legge n. 44 del 2021 si articolava in: *i)* una parte a regime (commi 1, 2, 6, 7¹³⁷, 8¹³⁸ e 9¹³⁹), non erano infatti presenti limiti di tempo, né ancoraggi alla permanenza dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei Ministri il 31.01.2020; *ii)* una parte "a vigenza temporanea" legata allo stato emergenziale (commi 3 e 5¹⁴⁰), dove espressamente vi era l'indicazione di vigenza delle disposizioni sino al permanere dello Stato di emergenza; *iii)* una parte dedicata a specifiche procedure di reclutamento (commi 4, 10) e di proroga di specifica graduatoria (comma 11). Limitatamente e funzionalmente al filo rosso seguito in questo articolo, verranno analizzati i soli contenuti di cui al punto i).

Nello specifico, per la parte che possiamo definire "a regime", i commi 1 e 2¹⁴¹ dell'articolo 10, decreto-legge n. 44 del 2021, delineavano misure semplificate a regime¹⁴² di svolgimento dei concorsi pubblici per il reclutamento di personale non dirigenziale (comma 1, lett. a), e diverso da quello di cui all'art. 3, d.lgs. n. 165 del 2001 (comma 8). La disposizione operava in deroga al D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487¹⁴³ e alla

¹³⁷ Commi 1,2,6,7, abrogati dal decreto-legge n. 36 del 2022.

¹³⁸ Comma 8: Le disposizioni dei precedenti commi non si applicano alle procedure di reclutamento del personale in regime di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, fatto salvo quanto previsto al comma 11-bis.

¹³⁹ Comma 9: Dal 3 maggio 2021 è consentito lo svolgimento delle procedure selettive in presenza dei concorsi banditi dalle pubbliche amministrazioni e delle selezioni pubbliche ai sensi dell'articolo 19, comma 2, del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, nel rispetto di linee guida validate dal Comitato tecnico-scientifico di cui all'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630, e successive modificazioni.

¹⁴⁰ Commi 3 e 5 abrogati dal decreto-legge n. 36 del 2022.

¹⁴¹ L'art. 10, comma 2 è dedicato al decentramento delle sedi di svolgimento del concorso, come possibilità garantita alle amministrazioni "*in ragione del numero di partecipanti*". Lo strumento è quello previsto dall'*articolo 247, comma 2, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34*, ossia l'individuazione da parte del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri delle sedi decentrate tenendo in considerazione: *i)* la provenienza geografica dei candidati; *ii)* la disponibilità delle risorse delle amministrazioni destinatarie. Individua alcune tipologie di sedi e ovviamente il rispetto del principio di economicità nello svolgimento delle procedure concorsuali.

Si prevede inoltre la possibilità di "non contestualità" delle prove, comunque "*assicurando comunque la trasparenza e l'omogeneità delle prove somministrate in modo da garantire il medesimo grado di selettività tra tutti i partecipanti*".

¹⁴² Non era presente nel dettato normativo alcun riferimento a limiti temporali di vigenza di tali regole.

¹⁴³ *Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi*. Tale deroga generalizzata è stata prevista anche dal d.l. n. 80 del 2021 ed è stata fortemente criticata da parte

legge 19 giugno 2019, n. 56¹⁴⁴. L'obiettivo dichiarato era quello di ridurre i tempi di reclutamento del personale (per le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001). Dunque la *ratio* di fondo del provvedimento è stata una spinta all'accelerazione. Il metodo utilizzato fu quello di individuare modalità semplificate di svolgimento delle prove, assicurandone comunque il profilo comparativo. Tale semplificazione opera attraverso: a) la riduzione del numero delle prove; b) l'ulteriore spinta all'innovazione con la digitalizzazione; c) l'utilizzo dei titoli, sia titoli legalmente riconosciuti, sia altri titoli, tra cui l'esperienza professionale.

Quanto alla riduzione del numero delle prove per i concorsi per il personale non dirigenziale, la lett. a), art. 10, comma 1, d.l. n. 44 del 2021 prevedeva "*nei concorsi per il reclutamento di personale non dirigenziale, l'espletamento di una sola prova scritta e di una prova orale*". Non cambiava dunque la "qualità" e la "tipologia" delle prove concorsuali. Fu questo un aspetto particolarmente criticato in sede di audizioni parlamentari sul provvedimento in Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica¹⁴⁵, in quanto si affidava la semplificazione ad una mera operazione "per sottrazione", senza intervenire sulle nuove prove concorsuali, con un approccio di "qualità" nella selezione mirata al profilo professionale dei posti messi a concorso. Da tempo è al centro del dibattito scientifico la necessità di migliorare la capacità di reclutamento del settore pubblico e assumere personale con competenze professionali adeguate (per altro è una misura connessa e funzionale anche alla realizzazione dei progetti del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), compresa la digitalizzazione delle PA). In questo contesto l'ammodernamento delle procedure di reclutamento per valutare competenze tecniche, capacità relazionali, motivazionali, attitudinali e di *problem solving* (c.d. *soft skills*) dei candidati è fondamentale. Coerentemente con le *Linee guida sulle procedure concorsuali* di cui alla direttiva n. 3 del 24 aprile 2018 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione (previste dall'art. 35, comma 5.2¹⁴⁶, d.lgs. n. 165 del 2001), si suggerì dunque - già nella parte "a regime" di

della dottrina tanto sul piano giuridico quanto su quello metodologico per le incertezze applicative che ne scaturiscono in sede concorsuale, sul tema G. RIVELLINI, *Il lavoro pubblico dopo il d.l. 9 giugno 2021*, n. 80, in *LPA*, 2021, n. 3, p. 559-560.

¹⁴⁴ Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo (dove si ricorderà, è presente l'art. 3, recante *Misure per accelerare le assunzioni mirate e il ricambio generazionale nella pubblica amministrazione*).

¹⁴⁵ Si vedano in particolare le audizioni in Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica - Audizione sulla conversione in legge del decreto-legge 1 aprile 2021, n. 44 recante *Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazione anti Sars-Cov-2, di giustizia e di concorsi* (AS 2167), di Daniela Bolognino e Massimo Luciani, del 15 aprile 2021 https://www.senato.it/leg18/3572?current_page_29825=7&active_slide_52023=4.

¹⁴⁶ Introdotto dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.

questo decreto-legge – di provare a delineare le nuove prove concorsuali¹⁴⁷ volte a valorizzare e verificare anche il possesso dei suddetti requisiti specifici e delle competenze trasversali e attitudinali, coerenti con il profilo professionale da reclutare.

Quanto all'attribuzione di "valore" ai titoli¹⁴⁸, la lett. c) art. 10, comma 1, d.l. n. 44 del 2021 prevedeva *"una fase di valutazione dei titoli legalmente riconosciuti ai fini dell'ammissione alle successive fasi concorsuali. I titoli e l'eventuale esperienza professionale, inclusi i titoli di servizio, possono concorrere alla formazione del punteggio finale"*). Su questa previsione si giocava la tensione tra neolaureati e soggetti già con (spesso ampio) bagaglio professionale e culturale. La norma assegnava ai titoli un doppio ruolo: *i)* di "scrematura dei candidati", dunque in sostituzione di altre prove preselettive, laddove si prevedeva che *"in fase preselettiva viene affidata alla valutazione dei titoli legalmente riconosciuti l'ammissione alle fasi successive concorsuali"*; *ii)* di possibilità di concorrere alla formazione del punteggio finale, per una pluralità di titoli (non solo quelli legalmente riconosciuti) e della esperienza professionale.

Fondamentale sarebbe stato per le amministrazioni applicare il principio di proporzionalità, che si sarebbe potuto richiamare espressamente nella norma in sede di conversione (anche per garantire che non ci siano soglie di sbarramento che penalizzino i neolaureati per l'accesso a posizioni di funzionario, o che comunque restringano in modo eccessivo e sproporzionato la platea dei concorrenti).

Quanto alla possibilità per le amministrazioni di inserire i titoli (altri) per concorrere alla formazione del punteggio finale, si tratta di una operazione di valorizzazione dei titoli molto importante. Esiste infatti un precariato storico, causato da oltre vent'anni di blocco delle assunzioni e del *turnover*, di cui ne hanno fatto le spese almeno tre generazioni di giovani, oggi non più tali. Le storiche sacche di precariato hanno portato avanti le attività ordinarie delle amministrazioni pubbliche, consapevole di ciò il legislatore del 2012 aveva tentato di dare una prima risposta organica con la modifica dell'art. 35,

¹⁴⁷ In sede di audizione in Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica su suggerì in particolare un cambiamento "qualitativo" delle prove concorsuali che sarebbe potuto passare per: *i)* prove scritte semplificate (ad es.: individuazione di soluzione sintetica di problematiche professionali, con la predisposizione di una nota o un parere; o anche la predisposizione della sintesi di documenti forniti al candidato nelle materie professionali previste dal bando concorso), che servono per accertare il possesso del grado di professionalità richiesto per i posti messi a concorso; *ii)* prova pratica-situazionale, per valutare l'attitudine al lavoro, la capacità organizzativa e l'attitudine alla collaborazione; *iii)* colloquio tecnico come prova orale.

¹⁴⁸ Sul tema della importanza del valore di titoli nei concorsi pubblici può utilmente leggersi G. D'ALESSIO, *Il reclutamento e la formazione del personale delle Pubbliche Amministrazioni*, ASTRID POLICY BRIEF, marzo 2021.

introducendo il comma 3-bis¹⁴⁹, che consente nei concorsi sia di prevedere una riserva di posti nel limite massimo del 40% di quelli banditi “*a favore dei titolari di rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato che, alla data di pubblicazione dei bandi, hanno maturato almeno tre anni di servizio alle dipendenze dell'amministrazione che emana il bando*”, sia di valorizzare in sede concorsuale l’esperienza professionale maturata dai suddetti lavoratori a tempo determinato e dai titolari di contratto di lavoro flessibile. Tuttavia, tale previsione è stata poco utilizzata dalle amministrazioni e saltuariamente il legislatore ha previsto ulteriori specifiche stabilizzazioni¹⁵⁰. Questo capitale umano è una risorsa e a tale personale occorre guardare con attenzione e politiche mirate nella logica della valorizzazione della dimostrazione dell’esperienza professionale acquisita al servizio della comunità e del Paese. Ciò cammina di pari passo con la nuova logica di ammodernamento delle prove selettive suesposta. La valutazione dei titoli è pienamente meritocratica, perché ai titoli si attribuiscono punteggi predeterminati e si può, in trasparenza, ricostruire l’*iter* logico seguito dalle Commissioni di concorso. La valorizzazione dei titoli, culturali e professionali, può essere una prima importante risposta per intervenire, con scelte mirate ed equilibrate (sempre a patto che ci sia il rispetto del principio di proporzionalità).

7. Le modifiche a regime apportate dal decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 e dal d.P.R. al d.P.R. 16 giugno 2023, n. 82. Verso un reclutamento di qualità. La chiave di volta del cambiamento in tema di reclutamento del personale si avrà invece ad opera di due disposizioni: il decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36¹⁵¹, convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 2022, n. 79, che ha abrogato quasi integralmente il non felice art. 10, d.l. n. 44 del 2021 e il d.P.R. 16 giugno 2023, n. 82¹⁵² che – come stabilito dal comma 6 dell’art. 3, d.l. n. 36 del 2022 - ha modificato il regolamento 9 maggio 1994, n. 487, ponendo al centro delle riforme il cambiamento del metodo di reclutamento del personale a favore della qualità, delle specifiche esigenze delle singole

¹⁴⁹ Comma introdotto dall’art. 1, comma 401, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

¹⁵⁰ In tal senso anche parte della dottrina che evidenzia una politica saltuaria di periodiche stabilizzazioni B. CIMINO, *Il completamento del percorso di dequotazione del pubblico concorso*, in GDA, 2022, n. 1, p. 19.

¹⁵¹ Ulteriori misure urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

¹⁵² Recante Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, concernente norme sull’accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi

amministrazioni e la digitalizzazione. Per gli aspetti oggetto d'analisi in questo contributo i due testi saranno esaminati congiuntamente¹⁵³.

Preliminarmente va ricordato che l'art. 6, del decreto-legge n. 80 del 2021 ha introdotto il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), che in sostituzione anche del previgente piano triennale dei fabbisogni (art. 6, d.lgs. n. 165 del 2001), si pone a monte ed è presupposto per i nuovi reclutamenti e la valorizzazione delle risorse umane esistenti¹⁵⁴.

In tale cornice, per il reclutamento ordinario, il d.l. n. 36 del 2022, ha innanzitutto abrogato l'art. 10, commi 1,2,3,4,5,6 e 7, del d.l. n. 44 del 2021, dunque sia la parte a regime, sia la parte a vigenza temporanea, sia le disposizioni per specifiche procedure di reclutamento.

È bene evidenziare che anche questo secondo decreto è stato adottato dal Ministro Brunetta durante il Governo Draghi, tornando dunque sui suoi passi (un ravvedimento operoso) da salutare con favore.

Il d.l. n. 36 del 2022 apporta- tra le altre - due modifiche "a regime" al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (di seguito anche solo TULP) introducendo: *i*) l'art. 35-ter, con il Portale unico del reclutamento; *ii*) l'art. 35-quater, con la riforma delle procedure di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni.

Iniziamo da quest'ultimo. La cornice in cui si inserisce questo articolo sono ovviamente i principi di cui all'art. 35, d.lgs. n. 165 del 2001, ossia imparzialità, celerità, economicità, trasparenza, pubblicità, decentramento e pari opportunità, che restano il faro per tutta la disciplina del reclutamento in armonia con l'art. 97, ultimo comma Cost¹⁵⁵. Tali principi sono richiamati e integrati anche all'art. 35-quater, comma 2, del quale meritano di essere citate la previsione di "*integrità delle prove, sicurezza e*

¹⁵³ Ciò evidentemente esclude una analisi dettagliata di ogni modifica di cui al nuovo d.P.R. n. 487 del 1994, che evidentemente non è il focus di questo contributo.

¹⁵⁴ T.TREU P. MICETTI, *PNRR e rinnovamento delle amministrazioni pubbliche*, in *WP CSD.L.E "Massimo D'Antona".IT – 466/2023*, p. 15; G. D'ALESSIO, *La riforma della Pubblica Amministrazione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) Italiano*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2022, n. 17, p. 109-122; G. RIVELLINI, *Il lavoro pubblico dopo il d.l. 9 giugno 2021, n. 80*, in *LPA*, 2021, n. 3, p. 572-573; sull'importanza della pianificazione dei fabbisogni di personale già G. D'ALESSIO, *Il reclutamento e la formazione del personale delle Pubbliche Amministrazioni*, ASTRID POLICY BRIEF, marzo 2021.

¹⁵⁵ Sul tema ampiamente G. D'ALESSIO, *Il reclutamento del personale e della dirigenza delle pubbliche amministrazioni*, in *LPA*, 2020, 4, p.8-9. L'autore ricorda come con il "d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 (attuativo, per la parte sul personale, della c.d. "legge Madia" 7 agosto 2015, n. 124), giunti altri due elementi, riguardanti la fissazione di un limite percentuale al numero degli idonei nei bandi di concorso (previsione che poi, come si dirà, verrà abrogata) e la valutazione del titolo di dottore di ricerca: questi elementi, peraltro, a differenza dei precedenti, non hanno la valenza di principi di ordine generale ai quali si devono ispirare i sistemi selettivi".

tracciabilità delle comunicazioni”, in virtù della ulteriore spinta alla digitalizzazione dei concorsi, come vedremo.

Si stabiliscono dunque per i concorsi del personale, compresi quelli della Commissione RIPAM: *i*) una semplificazione sulle prove concorsuali, laddove si prevede “almeno una prova scritta” e una orale, con l’accertamento di una lingua straniera; in coerenza con tale modifica il nuovo d.P.R. n. 487 del 1994, post modifiche ad opera del d.P.R. n. 82 del 2023 prevede tre tipologie di concorso¹⁵⁶: *a*) concorso per esami; *b*) concorso per titoli ed esami; *c*) corso-concorso (art. 1, comma 1); *ii*) un cambiamento di tipo qualitativo delle prove concorsuali¹⁵⁷, laddove si stabilisce che le prove debbano accertare “*il possesso delle competenze, intese come insieme delle conoscenze e delle capacità logico-tecniche, comportamentali*” rispetto ai profili messi a bando, ovvero delle abilità residue nel caso dei soggetti disabili (art. 1, comma 1, legge 12.03.1999, n. 68).

Si tratta certamente di un cambio di passo significativo, che tiene conto di competenze e, vedremo, anche delle esperienze professionali¹⁵⁸, che si ricorderà già in parte auspicato dalla inattuata - per tale punto - legge delega n. 124 del 2015, all’art. 17, comma 1, lett. b). I tempi sono dunque maturi e si concretizza la previsione in base alla quale le amministrazioni in ciascun bando debbano definire le prove maggiormente idonee a individuare i candidati adatti al profilo messo a concorso¹⁵⁹, abbandonando la logica nozionistica e di valutazione delle sole conoscenze teoriche che ha prevalentemente caratterizzato sino ad ora i concorsi pubblici¹⁶⁰.

¹⁵⁶ In precedenza si ricorderà che il d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 prevedeva: a) concorso pubblico per esami; b) concorso pubblico per titoli; c) concorso pubblico per titoli ed esami; d) corso-concorso; e) selezione mediante lo svolgimento di prove dirette all’accertamento della professionalità richiesta.

¹⁵⁷ In riferimento all’importanza di tale cambiamento G. D’ALESSIO, *Il reclutamento dei dipendenti pubblici*, in *Astrid Rassegna*, 2020, n. 10.

¹⁵⁸ Per selezionare “i migliori” attenta dottrina ha da tempo evidenziato che occorre considerare “Competenze ed esperienze” nella determinazione dei requisiti di partecipazione. G. D’ALESSIO, *Il reclutamento dei dipendenti pubblici*, in *Astrid Rassegna*, 2020, n. 10.

¹⁵⁹ Sul punto ampiamente G. D’ALESSIO, *Il reclutamento del personale e della dirigenza delle pubbliche amministrazioni*, in *LPA*, 2020, 4, p. 45 e le Linee guida del 2018; sul tema anche L. SALTARI, *Per l’attuazione del PNRR serve personale*, in *GDA*, 2022, n. 4, p.436; T.TREU P. MICHETTI, *PNRR e rinnovamento delle amministrazioni pubbliche*, in *WP CSD.L.E “Massimo D’Antona”.IT – 466/2023*, p. 14-15; S. PEDRABISSI, *Il sistema di reclutamento tramite concorso pubblico*, in *LPA*, 2022, n. 4, p. 780-781; R. SAPORITO, *Concorsi competency-based: analisi comparata di quattro procedure innovative negli enti locali italiani*, in *GDA*, 2021, 3, 346-353.

¹⁶⁰ L’art. 3, comma 5-bis, decreto-legge 22 aprile 2023, n. n. 44, convertito dalla legge 21 giugno 2023, n. 74, prevede che le Regioni, le province, i comuni e le città metropolitane possono prevedere nei loro regolamenti “*previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*”, “*requisiti ulteriori rispetto a quelli stabiliti per l’accesso al pubblico impiego dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, al fine di rispondere ad esigenze di specificità territoriale*”.

Si ricorderà per altro che già le “Linee guida” del 2018 del ministro Madia evidenziavano la necessità di modulare le tipologie di procedure e di prove in base ai profili da reclutare, escludendo a priori la possibilità di utilizzare un modello standardizzato di concorso, in quanto *“nell’ambito degli strumenti previsti dalla legge e dai regolamenti, occorre di volta in volta modulare sia le procedure sia i modelli a cui ricorrere al fine di pervenire alle soluzioni più adatte in relazione alla figura professionale da scegliere”*¹⁶¹. Meno comprensibile in questo articolo l’inserimento dell’accertamento delle capacità “manageriali” posto che non si rivolge al reclutamento della dirigenza pubblica.

Con favore sono anche da salutare l’accertamento, per profili iniziali e non specializzati, delle capacità comportamentali, incluse quelle relazionali, e delle attitudini dei candidati, nella consapevolezza che le risorse umane si inseriscono in un *team* e devono dunque avere buone attitudini anche relazionali per lavorare proficuamente in gruppo. In tal senso anche l’art. 7, comma 8,¹⁶² del nuovo d.P.R. n. 487 del 1994.

Per altro sono state da poco predisposte le Linee guida che individuano le competenze trasversali o *soft skills*¹⁶³, di cui all’articolo 3, comma 6, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, di cui dovranno tener conto le amministrazioni nella formulazione dei bandi di concorso¹⁶⁴.

Si rafforza la preconditione in base alla quale nel reclutamento non possa più limitarsi all’accertamento delle conoscenze e competenze tecnico-specialistiche (sia pur importanti), ma occorre anche valutare le dimensioni comportamentali di carattere trasversale *“legate all’espressione efficace delle capacità della persona rispetto ai*

¹⁶¹ *Linee guida sulle procedure concorsuali* di cui alla direttiva n. 3 del 24 aprile 2018 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, p. 2.

¹⁶² Il comma prevede che *“Per profili iniziali e non specializzati, le prove di esame danno particolare rilievo all’accertamento delle capacità comportamentali, incluse quelle relazionali, e delle attitudini e sono finalizzate ad accertare il possesso delle competenze, intese come insieme delle conoscenze e delle capacità logico-tecniche, comportamentali nonché manageriali, per i profili che svolgono tali compiti. Tali prove devono essere specificate nel bando e definite in maniera coerente con la natura dell’impiego”*.

¹⁶³ Il Framework di competenze previsto dalle linee guida è composto da 16 Competenze trasversali articolate in 4 Aree (i) Area “Capire il contesto pubblico”: Consapevolezza del contesto, Soluzione dei problemi, Consapevolezza digitale, Orientamento all’apprendimento; ii) Area “Interagire nel contesto pubblico”: Comunicazione, Collaborazione, Orientamento al servizio, Gestione delle emozioni; iii) Area “Realizzare il valore pubblico”: Affidabilità, Accuratezza, Iniziativa, Orientamento al risultato; iv) Area “Gestire le risorse pubbliche”: Gestione dei processi, Guida del gruppo, Sviluppo dei collaboratori, Ottimizzazione delle risorse) e 3 valori, trasversali a tutte le competenze: integrità, inclusione, sostenibilità, principi ideali dell’azione individuale e collettiva.

¹⁶⁴ Si ricorda che già erano previste analoghe linee d’indirizzo emanate ai sensi dell’articolo 6-ter; articolo introdotto dal d.lgs. n. 75 del 2017.

diversi ambiti di azione”, cui si accompagna l’analisi di valori che “*sono una caratteristica della persona di carattere motivazionale che influenza le priorità, le scelte, il grado di sintonia con il lavoro e con il contesto*”¹⁶⁵. Ciò sarà in grado di innescare un importante cambiamento culturale che si spera abbia un positivo e importante impatto sulle amministrazioni e sui cittadini destinatari dell’azione delle P.A.

Proprio questi nuovi criteri selettivi rendono determinante la composizione¹⁶⁶ e l’integrazione delle Commissioni di concorso con “*specialisti in psicologia e risorse umane*” (come ben prevede il nuovo art. 9, d.P.R. n. 487 del 1994).

Si abbandona finalmente l’anacronistica “penna”, in favore dell’utilizzo di strumenti informatici e digitali per lo svolgimento delle prove d’esami, anche per la consapevolezza dell’avvenuto cambiamento della strumentazione di lavoro, da cui la necessità di testarne non solo la conoscenza, ma l’uso in sede concorsuale. Coerentemente l’art. 13, del d.P.R. d.P.R. n. 487 del 1994, *post* modifiche ad opera del d.P.R. n. 82 del 2023, stabilisce che gli elaborati siano redatti in modalità digitale attraverso la strumentazione fornita per lo svolgimento delle prove, che non ci sia l’accesso a internet e che in caso di malfunzionamento della strumentazione sia fornito tempo aggiuntivo pari alla durata del malfunzionamento.

Si prescrivono poi tempi certi e rapidi per la conclusione delle procedure concorsuali che verranno poi meglio esplicitati nel d.P.R. n. 82 del 2023, che sul punto stabilisce la conclusione dei concorsi “*di norma entro 180 giorni dalla data di conclusione delle prove scritte*” (così nuovo art. 11, comma 4, d.P.R. n. 487 del 1994) e giustificazione collegiale della commissione. Dunque, si tratta di un periodo massimo di sei mesi per la correzione degli scritti, lo svolgimento dell’orale e valutazione dei titoli per i concorsi che li prevedono¹⁶⁷; il che potrebbe impegnare quasi a tempo pieno le Commissioni ove il numero di candidati sia elevato¹⁶⁸.

Due aspetti sono poi da evidenziare: *i)* la previsione di possibili “preselezioni” prima delle prove d’esame, predisposte anche da imprese e soggetti specializzati in

¹⁶⁵ Linee guida 2023, p. 8-9.

¹⁶⁶ Sulla composizione delle Commissioni di concorso G. D’ALESSIO, *Il reclutamento del personale e della dirigenza delle pubbliche amministrazioni*, in *LPA*, 2020, 4, p.43 ss; G. D’ALESSIO, *Il reclutamento dei dipendenti pubblici*, in *Astrid Rassegna*, 2020, n. 10; L. SALTARI, *Per l’attuazione del PNRR serve personale*, in *GDA*, 2022, n. 4, p.433-438.

¹⁶⁷ L’art. 8, comma 1, prevede espressamente che: 1. Nei concorsi per titoli ed esami, nei casi di assunzione per determinati profili, la valutazione dei titoli è effettuata dopo lo svolgimento delle prove orali, a condizione della previa determinazione dei criteri di valutazione.»

¹⁶⁸ Nel senso di prevedere incentivi, non solo economici, che possano permettere ai commissari di dedicarsi pienamente al concorso L. SALTARI, *Per l’attuazione del PNRR serve personale*, in *GDA*, 2022, n. 4, p.436

selezione di personale, dunque soggetti privati¹⁶⁹. È evidente che in presenza di un numero elevato di candidati i *test* possano essere utilizzati come strumento di “scrematura” degli aspiranti¹⁷⁰, tuttavia siamo in presenza di strumenti che se utilizzati per formulare risposte di tipo nozionistico e con la metodologia della preventiva pubblicazione delle risposte esatte, rischiano di non cogliere necessariamente tra i candidati migliori¹⁷¹, ma tra quelli con maggiori doti di memoria e tempo per svolgere ripetutamente i *quiz*. Sarà dunque importante formulare delle domande che consentano di “*selezionare adottando un ragionevole criterio di merito, che privilegi i candidati in base alle loro effettive capacità e alla loro effettiva preparazione*”¹⁷², dunque prevedendo dei quiz che richiedano una riflessione per la risoluzione di problemi teorico-pratici e che consentano di far emergere le doti di ragionamento dei candidati;

ii) una importante apertura è rivolta anche alla valutazione dei titoli, dove: a) quelli legalmente riconosciuti e strettamente correlati alla natura e alle caratteristiche delle posizioni bandite, possono essere utilizzati per l’ammissione alle fasi concorsuali, per i profili con elevata specializzazione tecnica; b) gli altri titoli, compresa l’esperienza professionale e i titoli di servizio, possano concorrere, in misura non superiore a un terzo, alla formazione del punteggio finale. Si tratta di una importante attenzione rivolta ai già dipendenti pubblici, tuttavia è stato efficacemente evidenziato l’importanza di un equilibrato bilanciamento tra i titoli di servizio in capo ai già dipendenti pubblici e gli altri titoli, per evitare di penalizzare potenziali candidati meritevoli¹⁷³.

Viene poi introdotto il Portale unico dei concorsi, per tutte le assunzioni a tempo determinato e indeterminato. Il portale sembra affiancare il già presente “Portale lavoro pubblico”, introdotto in attuazione dell’art. 17, comma 1, lett. g) della legge n. 124 del 2015 la cui *ratio* era proprio quella di favorire il miglior coordinamento delle procedure di reclutamento, anche con il monitoraggio delle graduatorie concorsuali delle amministrazioni (ex art. 4, comma 5, decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101¹⁷⁴), cui si è

¹⁶⁹ Una lettura critica verso questa apertura ai privati A. BELLAVISTA, *La privatizzazione del pubblico impiego trent’anni dopo. Dal disastro verso l’ignotoe ritorno?*, in LPA, 2023, 1, p. 26.

¹⁷⁰ Una lettura positiva delle prove preselettive “chiuse che possono permettere di contenere la platea dei valutabili con filtri oggettivi” L. SALTARI, *Per l’attuazione del PNRR serve personale*, in GDA, 2022, n. 4, p.436

¹⁷¹ Sul tema autorevolmente B.G. MATTARELLA, *Il principio del concorso e la sua parodia*, in GDA, 2017, 4, p. 417.

¹⁷² G. D’ALESSIO, *Il reclutamento del personale e della dirigenza delle pubbliche amministrazioni*, in LPA, 2020, 4, p.42.

¹⁷³ Sul tema le Linee guida del 2018 di cui si evidenzia che “*per evitare questo rischio, si può stabilire un punteggio massimo a determinati titoli, come l’attività lavorativa svolta*” in tal senso G. D’ALESSIO, *Il reclutamento del personale e della dirigenza delle pubbliche amministrazioni*, in LPA, 2020, 4, p.43.

¹⁷⁴ Convertito con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125.

aggiunto anche il monitoraggio delle esigenze assunzionali per i comuni attuatori del PNRR (ex art. 31-bis, comma 5, d.l. 6 novembre 2021, n. 152¹⁷⁵).

Il Portale unico dei concorsi permetterà invece l'inserimento del cv del concorsista con valore di dichiarazione sostitutiva ai sensi dell'art. 46, d.P.R. n. 445 del 2000, richiedendo l'inserimento di una pec e di un domicilio digitale per le comunicazioni concorsuali. Tale metodologia è già utilizzata proficuamente in altri concorsi (vedi concorsi di II° livello al TAR o alla Corte dei conti).

La pubblicazione del bando su tale portale del bando esonera le amministrazioni dalla pubblicazione in Gazzetta ufficiale dal 2023 per i concorsi¹⁷⁶ (sul punto art. 3, d.P.R. n. 487 del 1994, post modifiche ad opera del d.P.R. n. 82 del 2023).

Tale portale sarà utilizzato anche per le selezioni di esperti e per gli avvisi di mobilità, di natura ovviamente privatistica, ma che – come è noto - precedono l'avvio della procedura concorsuale.

In coerenza con la forte spinta alla digitalizzazione il nuovo d.P.R. n. 487 del 1994 prevede in fase di presentazione delle candidature il solo utilizzo del portale InPA¹⁷⁷, le comunicazioni ai candidati concernente il concorso, compreso il calendario delle relative prove e del loro esito (art. 4, 12, d.P.R. n. 487 del 1994, post modifiche ad opera del d.P.R. n. 82 del 2023), la pubblicazione delle graduatorie dei concorsi (art. 15, comma 6, d.P.R. n. 487 del 1994, post modifiche ad opera del d.P.R. n. 82 del 2023), la possibilità di svolgimento della prova orale in video conferenza (art. 7, d.P.R. n. 487 del 1994, post modifiche ad opera del d.P.R. n. 82 del 2023).

Va poi segnalato che sono da salutare con favore le ulteriori misure inserite per la tutela della parità di genere presenti nel nuovo regolamento con riferimento le previsioni dell'art. 7, comma 7, sullo svolgimento delle prove in modo da tener conto delle candidate che *“risultino impossibilitate al rispetto del calendario previsto dal bando a causa dello stato di gravidanza o allattamento, anche attraverso lo svolgimento di prove asincrone e, in ogni caso, la disponibilità di appositi spazi per consentire l'allattamento”*.

Da ultimo sono da evidenziare le previsioni del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44¹⁷⁸, convertito con modificazioni dalla L. 21 giugno 2023, n. 74 e del decreto-legge 22

¹⁷⁵ Convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233.

¹⁷⁶ Il comma 4 dell'art. 35-ter estende l'uso di tale portale anche alle Regioni e agli enti locali.

¹⁷⁷ Per una lettura positiva sul portale InPA anche L. SALTARI, *Per l'attuazione del PNRR serve personale*, in GDA, 2022, n. 4, p.436; T.TREU P. MICHETTI, *PNRR e rinnovamento delle amministrazioni pubbliche*, in WP CSD.L.E *“Massimo D'Antona”.IT* – 466/2023, p. 9.

¹⁷⁸ Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche

giugno 2023, n. 75¹⁷⁹, convertito con modificazioni dalla legge 10 agosto 2023, n. 112 che – rispetto ai temi della nostra analisi - tuttavia non introducono se non che limitate modifiche a regime al sistema¹⁸⁰ del reclutamento del personale, ma prevedono una pluralità di disposizioni tra cui vale la pena ricordare gli incrementi delle dotazioni organiche, le autorizzazioni ad assumere (a tempo determinato o indeterminato) a varie amministrazioni¹⁸¹, le autorizzazioni allo scorrimento di graduatorie, le previsioni di riserve di posti nei concorsi per specifiche categorie, un sostegno economico per le assunzioni a tempo determinato per i piccoli Comuni che attuano il PNRR; alcune stabilizzazioni di personale, l'elevazione da 5.000 a 15.000, poi portato a 25.000¹⁸² abitanti, la soglia demografica, entro cui i Comuni possono utilizzare, previ autorizzazione, i dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali.

8. Pnrr: chiaroscuri nei rapporti Stato/territori e in alcune norme “temporanee” sul reclutamento. Il quadro sin qui esposto è complesso e articolato ed è ancora troppo presto per una valutazione complessiva dell’impatto del Pnrr sulle pubbliche amministrazioni; il Piano, infatti, è in pieno corso di svolgimento seppur con due elementi di modifica rilevanti: il cambio del modello di *governance* (con le nuove disposizioni non ancora del tutto a regime) e una riformulazione dei contenuti presentata alla Commissione Europea; due aspetti che hanno generato naturali rallentamenti. Come ha ben precisato la Corte dei Conti¹⁸³ nella relazione sullo stato di attuazione del Pnrr, l'esame che si può effettuare “è ancora limitato: manca un quadro complessivo degli interventi specifici relativi alle misure in essere transitate nel Piano, un bilancio dei risultati ottenuti in importanti investimenti già avviati e che, quindi, hanno continuato a procedere anche al di fuori della griglia dei *milestone/target* previsti in questa prima fase”¹⁸⁴.

¹⁷⁹ Recante Disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, di agricoltura, di sport, di lavoro e per l'organizzazione del Giubileo della Chiesa cattolica per l'anno 2025.

¹⁸⁰ Eccezione fatta per le previsioni concorsi su base territoriale di cui all'art. 35.1, d.lgs. n. 165 del 2001, introdotto dall'art. 1-bis, del d.l. n. 44 del 2023; sul limite del numero di idonei nei concorsi (20% rispetto al totale dei posti messi a concorso); sui compensi per le commissioni di concorso,

¹⁸¹ Già in tal senso anche il decreto-legge n. 77 del 2021 e il decreto-legge n. 80 del 2021; nonché l'istituzione di fondi destinati all'assunzione di personale previsti dalla legge 30 dicembre 2021, n. 234, in particolare art. 1, commi 297 e 607 (legge di bilancio 2022).

¹⁸² Modifica ad opera dell'art. 28, comma 1-ter, d.l. n. 75 del 2023, convertito dalla legge n. 112 del 2023.

¹⁸³ Va tuttavia ricordato che l'art. 1, comma 12-quinquies del decreto-legge n. 44 del 2023 ha abrogato il controllo concomitante della Corte dei conti su Pnrr e sul Piano nazionale per gli investimenti complementari.

¹⁸⁴ Corte dei Conti, cit.

Alla luce però delle riflessioni svolte, dall'analisi dei documenti e dall'andamento della pratica quotidiana riscontrabile nei tanti provvedimenti, appuntamenti e relazioni che hanno scandito questi mesi, è però possibile iniziare a formulare alcune riflessioni sull'incidenza, del Piano e dei vari provvedimenti attuativi, sulle nostre strutture pubbliche per gli aspetti considerati in questo studio.

Infatti, rispetto all'impatto sulle amministrazioni e al rapporto tra centro e territori vi è, pur in assenza di espliciti interventi normativi e regolamentari vincolanti, la definizione del ruolo e della forza degli apparati centrali. Ciò emerge con chiarezza rispetto ai due effetti pratici che ne derivano. Il primo riferito alla tipologia del rapporto, con la verticalizzazione e la tendenza ad omogeneizzare procedure e attività con una funzione di preminenza e vantaggio del centro; il secondo riferito alla tipologia di ruolo con supremazia e primato degli apparati centrali e dello Stato come struttura nazionale. L'analisi delle prime due *tranche* di risorse del Piano¹⁸⁵, per le quali l'Italia ha già ricevuto dalla Commissione Europea circa 40 miliardi di euro, conferma tale lettura considerando una parte significativa di tali risorse sia stata assegnata ad amministrazioni centrali o apparati dello Stato. Ciò per tre motivazioni: necessità di rendicontare delle risorse in una fase in cui ancora le strutture territoriali non erano attrezzate né erano partite le attività a loro sostegno; prontezza operativa di alcune strutture dello Stato con impostazione aziendalistica (es. Ferrovie dello Stato e Anas) e parco progetti già cantierabile; funzionalità di alcune politiche pubbliche centrali che potevano essere (ri)finanziate (es: edilizia scolastica).

Ad aprile 2022 l'Ufficio Parlamentare di Bilancio (Upb) ha quindi certificato come la spesa effettiva (fermata a 5,1 miliardi, il 37,2% dell'obiettivo iniziale) sia passata: dall'alta velocità ferroviaria per 2,5 miliardi di euro; 1,2 miliardi per "ecobonus" in edilizia; incentivi all'innovazione delle imprese di "transizione 4.0" per 990 milioni ed altri 395 milioni sono andati alla scuola, soprattutto per l'edilizia.

La preminenza dell'amministrazione centrale trova anche riscontro nella impostazione generale del Pnrr che vede – come detto in apertura – la *governance* decisionale e gestionale imperniata sul centro del sistema istituzionale (con il protagonismo principale di Palazzo Chigi e del Mef seppur con quest'ultimo depotenziato nel nuovo assetto di competenze¹⁸⁶) e le sole amministrazioni centrali come quelle indicate essere le "titolari" degli interventi. È stato autorevolmente

¹⁸⁵ Secondo semestre del 2021 e primo semestre del 2022.

¹⁸⁶ Per una prima analisi della nuova governance del Pnrr come definita nel D.L. 13/2023, si veda pure *Cosa cambia con la nuova governance del Pnrr*, in Lavoce.info del 6 aprile 2023.

evidenziato che “dell’intera operazione è responsabile in centro: in primo luogo verso la comunità nazionale [...] in secondo luogo verso l’Unione Europea”, un ruolo che è “al tempo stesso di progettazione, di regia e di garanzia” e l’attuazione del Piano rappresenta “un ulteriore rilevante accentuazione di un fenomeno di unificazione delle istituzioni”¹⁸⁷.

A contribuire a tale preminenza del centro rispetto agli altri livelli istituzionali vi è anche il meccanismo (previsto dall’art. 12 del D.L. n. 77 del 2021 ed ulteriormente rafforzato dal D.L. n. 13 del 2023¹⁸⁸ e che trova fondamento nell’art. 120 della Costituzione) di attivazione dei poteri sostitutivi da parte del Governo che in caso di mancato rispetto da parte delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province o dei Comuni degli obblighi e impegni finalizzati all’attuazione del Pnrr, il Presidente del Consiglio dei Ministri, nel caso in cui sia a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del Piano e su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine non superiore a 30 giorni per provvedere. In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l’amministrazione, l’ente, l’organo o l’ufficio, o i commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari, oppure di provvedere all’esecuzione ai progetti.

Un meccanismo simile viene individuato anche in caso di dissenso, diniego o opposizione proveniente da un organo statale¹⁸⁹. Sul punto parte della dottrina ha valutato come “da un lato tale potere sembra poter rispondere di garantire la non incoerenza o contraddizione dell’azione dei poteri e degli organi pubblici”, mentre “dall’altro la previsione in questione rischia di essere eccessivamente generica alla luce del fatto che il Piano programma una pluralità di azioni non definendo quali attività e competenze debbano esercitare le Regioni”¹⁹⁰. Regioni che proprio nel testo del Pnrr vedono perlopiù essere richiamate non come soggetti istituzionali ma come aree territoriali e per indicare la localizzazione di problematicità, divari o fragilità.

¹⁸⁷ G. FALCON, *Viaggio al centro del Pnrr*, in *Le Regioni*, fasc. 4 2021.

¹⁸⁸ Nello specifico si fa riferimento all’art. 3

¹⁸⁹ Sul punto dei poteri sostitutivi si veda anche M. CECCHETTI, *I riflessi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sul sistema delle autonomie territoriali: il rapporto tra Stato e Regioni*, in *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (a cura di D. DE LUNGO E F. S. MARINI), Giappichelli, 2023; R. CARIDÀ, *Il Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza: la semplificazione normativa nella prospettiva della realizzazione degli investimenti previsti nel Piano, le forme di raccordo con le regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, ISSiRfA – CNR, n. 2 2022.

¹⁹⁰ C. DI MARTINO, *La semplificazione normativa nel Pnrr: il coinvolgimento dei legislatori regionali tra “progetti bandiera” e “poteri sostitutivi”*, in *Consulta online*, 6 dicembre 2021.

Guardando complessivamente dall'angolazione delle amministrazioni ai diversi livelli di governo, è indubbio che vi sono tre profili su cui gli interventi sono realizzati o comunque ben avviati. Ad oggi infatti si è già: riformato l'accesso agli uffici; prodotto semplificazioni per la gestione; investito sul capitale umano delle strutture pubbliche.

Sono stati messi in evidenza i cambiamenti radicali che le riforme promettono di produrre sul reclutamento "a regime" dei lavoratori pubblici, con un nuovo reclutamento improntato alla ricerca della "qualità", ed è però alla luce di questo radicale cambiamento metodologico che desta qualche perplessità l'introduzione della previsione temporanea all'art. 35-*quater*, d.lgs. n. 165 del 2001 del comma 3-*bis*¹⁹¹, che stabilisce che "*Fino al 31 dicembre 2026, in deroga al comma 1, lettera a), i bandi di concorso per i profili non apicali possono prevedere lo svolgimento della sola prova scritta*".

Stiamo parlando di un arco temporale – quello di attuazione del Pnrr - in cui presumibilmente si andranno a saturare gli organici della pubblica amministrazione, grazie alle spinte e le risorse del Pnrr, non possiamo sacrificare sull'altare della celerità la scelta qualitativa delle nuove risorse umane, anche memori delle sole (inadeguate) prove scritte a quiz di cui all'abrogato art. 10, comma 4, d.l. n. 44 del 2021¹⁹².

¹⁹¹ Introdotto dalla legge di conversione, in particolare ad opera dell'art. 1-bis, comma 1, lett. c), legge 21 giugno 2023, n. 74.

¹⁹² Si ricorderà che l'art. 10, comma 4, del decreto-legge n. 44 del 2021 (oggi abrogato) era dedicato alle procedure semplificate per l'assunzione del personale con contratto a tempo determinato per l'attuazione degli interventi previsti dalla politica di coesione dell'Unione europea e nazionale per i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027. Il reclutamento prevedeva una procedura concorsuale (molto) semplificata anche in deroga al dPR 9 maggio 1994, n. 487, e della legge 19 giugno 2019, n. 56, assicurando comunque il profilo comparativo. La procedura prevedeva: *i)* una fase di valutazione dei titoli e dell'esperienza professionale anche ai fini dell'ammissione alle successive fasi, e i titoli concorrono alla formazione del punteggio finale; *ii)* una sola prova scritta mediante quesiti a risposta multipla; *iii)* l'esclusione della prova orale. Pur comprendendo l'esigenza di celerità, tale procedura era eccessivamente semplificata, rischiando di non centrare l'obiettivo della qualità dei vincitori. Quanto ai titoli, non si faceva alcun cenno a quelli legalmente riconosciuti, dunque tutti i titoli, che possono sia fungere da sbarramento all'accesso concorsuale, sia concorrere al punteggio finale. La prova orale era esclusa e la sola prova del concorso fu un "quiz a risposta multipla". Questi ultimi (quiz a risposta multipla) possono essere un metodo per scremare un numero di candidati enorme, anche questo metodo contestato in dottrina, ma non può essere considerato una prova idonea a selezionare dei candidati. Per altro essendo l'unica prova, visto che non si prevede la prova orale. Si selezionava il personale Area III, posizione economica F 1, i funzionari nell'Area più alta del comparto, che a livello non dirigenziale svolgono funzioni di direzione, coordinamento, controllo di attività di importanza rilevante o con funzioni che si caratterizzano per il loro elevato contenuto specialistico. Questo personale tecnico avrebbe operato un importante traghettaggio verso il cambiamento delle nostre amministrazioni. Ci sono esigenze di celerità, comprensibili, però sarebbe meglio prevedere una prova concorsuale che faccia emergere la "qualità" dei candidati piuttosto che le doti di memoria. Si segnala che la misura è stata un sostanziale *flop*, tanto che il decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 ha stabilito all'art. 11, comma 2 la possibilità di riutilizzare le risorse stanziare e non impegnate "*in ragione dell'insufficiente numero di idonei*" o "*per la mancata accettazione della proposta di assunzione nel termine assegnato dall'amministrazione*" per la stipula di contratti di collaborazione ex art. 7, comma 6 e 6-bis, d.lgs. n. 165 del 2001.

Ricordando per altro che le procedure semplificate/accelerate di tipo “straordinario”¹⁹³, per provare a superare il fenomeno di nuovo precariato, per altro qualificato, contribuiranno alla saturazione degli organici avendo una riserva dei posti messi a concorso (non superiore al 40%) stabilita dall’art. 1, comma 3, d.l. n. 80 del 2021.

Dunque per amministrazioni di qualità è preferibile una immediata messa a regime del nuovo sistema di reclutamento dei lavoratori pubblici.

Merita invece di essere salutata con favore, sebbene concepita come misura una tantum (sino al 2026), la previsione di cui all’art. 3-ter, del d.l. n. 44 del 2023¹⁹⁴, modificato dall’art. 28, d.l. n. 75 del 2023, che definisce una sorta di *fast track* per i migliori laureati¹⁹⁵, mettendo in atto un circolo virtuoso tra università e amministrazioni¹⁹⁶. Nel limite del 10% delle loro facoltà assunzionali, portati al 20% per i comuni, unioni di comuni, province e città metropolitane, le amministrazioni potranno selezionare¹⁹⁷ per l’assunzione nell’area funzionari - inizialmente a tempo determinato - giovani laureati con contratto di apprendistato o, attraverso apposite convenzioni, studenti di età inferiore a 24 anni con contratto di formazione e lavoro. Alla scadenza dei contratti, in caso di valutazione positiva del servizio prestato e in presenza dei requisiti per l’accesso al lavoro pubblico, il rapporto di lavoro si trasformerà a tempo indeterminato.

Si tratta di una bella ventata di novità per le amministrazioni e per i giovani laureati, che non solo potrà decongestionare i grandi numeri dei concorsi, ma ove

¹⁹³ Si veda innanzitutto il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, *Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia*, convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2021, n. 113.

¹⁹⁴ In attuazione di tale articolo è stato adottato il D.M. 21 dicembre 2023, *Determinazione dei criteri e delle procedure per il reclutamento, con contratto a tempo determinato di apprendistato, di giovani laureati individuati su base territoriale mediante avvisi pubblicati sul portale InPA*.

¹⁹⁵ Sul punto in linea con il PNRR italiano l’analisi di G. D’ALESSIO, *La riforma della Pubblica Amministrazione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) Italiano*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, 2022, n. 17, p. 114.

¹⁹⁶ Sul tema autorevolmente B.G. MATTARELLA, *Per un migliore coordinamento del reclutamento dei pubblici dipendenti con i percorsi universitari*, in *GDA*, 2021, 5, 578 ss..

¹⁹⁷ Ai fini della selezione il comma 1, prevede che “con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell’università e della ricerca, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabiliti i criteri e le procedure per il reclutamento ((, **nel rispetto dell’articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165**)), che prevedono una prova scritta, la valutazione dei punteggi dei titoli accademici conseguiti dal candidato, compresa la media ponderata dei voti conseguiti nei singoli esami, la valutazione degli eventuali titoli di specializzazione post lauream e delle eventuali esperienze professionali documentate, conferenti con la tipologia dei posti messi a concorso, nonché una prova orale in cui è valutato il possesso delle competenze di cui all’articolo 35-quater, comma 1, lettera a), secondo periodo, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001. A parità di punteggi è preferito il candidato più giovane di età”.

proficuamente applicata, potrà dare delle opportunità ai giovani e alle amministrazioni, che necessitano di nuove risorse umane per portar avanti la loro mission istituzionale.

In conclusione, il rilancio europeo del Ngeu e la scelta del Pnrr italiano focalizzato proprio sulla riforma e rilancio delle pubbliche amministrazioni¹⁹⁸, ci permette di ricordare che “il Paese ha riacquisito – con pandemia e Pnrr – la smarrita consapevolezza della centralità della macchina dello Stato e del rischio che i suoi affanni possano pregiudicare le politiche pubbliche e la relativa trasmissione attuativa”¹⁹⁹. Una consapevolezza ormai definita e condivisa sul ruolo fondamentale delle pubbliche amministrazioni e del *public management*. La prima come la struttura principale da rinforzare per lo Stato, il secondo come metodo caratterizzante il lavoro moderno delle pa. Entrambi sono centrali sia per attuazione del Pnrr e sia per misure e programmi di natura europea o nazionale; senza un’amministrazione efficiente e senza un metodo funzionale, non si raggiungeranno i risultati attesi.

Next Generation EU e Pnrr sono sotto i riflettori. Il dibattito pubblico, sia quello alimentato dalla politica sia quello dell’accademica e delle analisi, li vede al centro della discussione ormai da mesi e così continuerà a essere per i prossimi tre anni, evidenziandone i profili di vantaggio e giudizio positivo ed elementi di critica e giudizio negativo. La forza innovativa rispetto alla dimensione europea e la notevole quantità di risorse in campo per l’Italia giustificano l’attesa, l’aspettativa e la discussione. La carica trasformativa che ci si attende è notevole e comunemente indicata come quella da “ultima occasione”.

¹⁹⁸ G. D’ARRIGO, *Next Generation EU e Pnrr: governance, politiche pubbliche e innovazioni in Europa e in Italia*, in *L’attuazione del Pnrr, uno sguardo al futuro* (a cura di) B. G. MATTARELLA, L. FIORENTINO, M. CARDONE, I Quaderni della Rivista Amministrazione in Cammino, ottobre 2022.

¹⁹⁹ R. GAROFOLI, *Abuso d’ufficio, i timori dei sindaci*, su Corriere della Sera del 26 marzo 2023.