

Il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche Amministrazioni

Il DL 80/2021 (convertito con la L. 113/2021 e parzialmente modificato dal DL 152/2021), contiene misure volte “al rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche Amministrazioni funzionale all’attuazione del PNRR e per l’efficienza della giustizia”. Gli interventi si articolano su più livelli con l’obiettivo di rispondere, da un lato, alle nuove esigenze legate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e, dall’altro, ad alcune delle criticità che caratterizzano, da tempo, le Amministrazioni pubbliche (AP). In particolare, per il personale destinato alla realizzazione degli interventi previsti nel PNRR, le misure prevedono nuove modalità nelle procedure di reclutamento e la possibilità di derogare ad alcuni limiti contrattuali previsti nella normativa vigente. Contestualmente, la norma dispone un incremento, prevalentemente legato al PNRR, della dotazione organica e, infine, la revisione di alcuni aspetti dell’ordinamento del pubblico impiego (tra cui l’accesso per concorso alla prima fascia della dirigenza e l’istituzione di una nuova area funzionale intermedia tra funzionari e dirigenti).

In sintesi, vi è certamente uno sforzo importante di rafforzare la capacità tecniche delle AP, fortemente indebolite se non annullate negli ultimi decenni, quando si è rinunciato a svolgere direttamente funzioni quali la progettazione e la valutazione tecnica ed economica degli investimenti, affidandosi invece alla consulenza di professionisti del settore privato. La ristrettezza dei tempi, tuttavia, costringe a una semplificazione delle procedure di selezione non priva di rischi riguardo alla qualità del personale che verrà reclutato. Su un orizzonte temporale più lungo, il rafforzamento delle strutture tecniche delle AP dipenderà molto dal modo in cui verrà realizzata la quarta area funzionale, che viene istituita con questo provvedimento.



1 Il PNRR: procedure di reclutamento e profili contrattuali

Il DL 80/2021, per colmare la carenza di alcune professionalità tecniche e rispondere ai fabbisogni di personale legati all'attuazione del PNRR, ha previsto: deroghe ad alcuni vincoli di natura contrattuale e di contenimento della spesa pubblica presenti nella normativa vigente; forme di incentivo per i neo-assunti; nuove modalità di reclutamento per ridurre i tempi delle selezioni e garantire la risposta ai fabbisogni.

Le AP titolari di interventi previsti nel PNRR, al fine di realizzare i progetti di cui hanno la diretta titolarità, potranno assumere ulteriore personale derogando agli ordinari limiti di spesa e di dotazione organica. Le maggiori spese, a seguito di opportune verifiche, saranno poste a carico del PNRR nei limiti previsti dal quadro economico del singolo progetto.

Per il reclutamento del personale a tempo determinato le AP potranno adottare le procedure semplificate previste dal DL 44/2021 (convertito con modificazioni dalla L. 76/2021)¹ e a parità di punteggio sarà preferito il candidato più giovane. Inoltre, le AP potranno utilizzare graduatorie concorsuali già esistenti purché in corso di validità.

In deroga a quanto previsto dalla normativa vigente, la durata dei contratti a tempo determinato potrà superare il limite dei 36 mesi ma non potrà essere superiore a quella necessaria per l'attuazione dei progetti e comunque non potrà andare oltre il 2026.

Contestualmente, sono state introdotte anche forme di premialità per i neo-assunti. In particolare, sia per garantire una prospettiva occupazionale al termine dei contratti sia per evitare la perdita da parte delle Amministrazioni del capitale umano accumulato, è prevista una riserva di posti pari al 40 per cento nei futuri concorsi pubblici a tempo indeterminato e, in casi specifici (come quello del Ministero della Giustizia), punteggi aggiuntivi o altre forme di premialità.

Il DL 80/2021 dispone l'istituzione di uno o più elenchi ai quali possono iscriversi: a) professionisti ed esperti; b) personale in possesso di alta specializzazione. Le due categorie prevedono modalità di accesso e criteri di selezione differenti. Per quanto riguarda i professionisti ed esperti le disposizioni (si veda oltre) non chiariscono come l'Amministrazione debba individuare i candidati da sottoporre a colloquio essendo questi tra loro già omogenei per competenze e ambito territoriale in cui svolgere la prestazione.

Gli elenchi saranno suddivisi in sezioni, relative alle diverse professioni e specializzazioni, ed eventuali ambiti territoriali in cui l'iscritto può indicare la propria disponibilità all'impiego. Tutte le Amministrazioni titolari di interventi previsti nel PNRR potranno attingere dai suddetti elenchi per la realizzazione di progetti di cui hanno la diretta

¹ Le modalità semplificate (digitali e decentrate) prevedono, oltre alla valutazione dei titoli strettamente correlati alle posizioni bandite, lo svolgimento della sola prova scritta (telematica) e di una prova orale.

titolarità. La costituzione degli elenchi, contenuti nel Portale del Reclutamento “InPA”², è stata demandata al Dipartimento della funzione pubblica che con decreto del Ministro per la Pubblica amministrazione³ ne ha stabilito le relative modalità di formazione.

Per quanto riguarda l’elenco dei professionisti⁴ ed esperti⁵, questi possono essere sia ordinistici sia non ordinistici purché non in quiescenza.

L’iscrizione avviene mediante registrazione al Portale “InPA” in cui deve essere inserito il *curriculum vitae* (cv) unitamente alle previste dichiarazioni e informazioni richieste per i concorsi pubblici. La procedura di selezione inizia con la pubblicazione sul Portale dell’avviso di selezione da parte dell’Amministrazione che necessita di risorse umane aggiuntive; l’avviso deve indicare requisiti e caratteristiche dell’incarico (professionalità richiesta; tipologia del progetto; corrispettivo previsto; ambito territoriale di svolgimento della prestazione). Successivamente, il Portale individua i potenziali candidati (tenendo conto dell’ambito territoriale) e gli invia una notifica per aderire alla selezione. A seguito delle adesioni ricevute, viene redatto il relativo elenco sulla base del quale l’Amministrazione convoca i candidati per il colloquio selettivo, assicurando il rispetto della parità di genere; il numero di convocati deve essere pari ad almeno quattro volte il numero di professionalità richieste. A seguito del colloquio sono individuati i soggetti ai quali conferire l’incarico che devono essere registrati nel Portale “InPA”. Agli iscritti ai vari elenchi può essere conferito non più di un incarico alla volta al termine del quale l’Amministrazione di riferimento registrerà una valutazione positiva o negativa. È prevista, inoltre, la possibilità che l’iscritto sia cancellato dal Portale “InPA”, senza poter effettuare una nuova registrazione prima di un anno, a seguito del mancato raggiungimento degli obiettivi, intermedi e finali, previsti dal progetto o dopo due valutazioni negative. Infine, il DL 152/2021 ha previsto la possibilità per i professionisti di mantenere l’iscrizione, ove presente, ai regimi previdenziali obbligatori; contestualmente è stata disposta l’esclusione di qualsiasi onere a carico del professionista per la ricongiunzione dei periodi di lavoro prestati, qualora non opti per il mantenimento dell’iscrizione alla cassa previdenziale di appartenenza.

Con riguardo al personale in possesso di alta specializzazione⁶, la formazione dell’elenco è subordinata al superamento di una prova di idoneità.

Si segnala che nel decreto del Ministro per la Pubblica amministrazione vi è incongruenza tra la definizione del personale in possesso di alta specializzazione (art. 1) e i requisiti per l’iscrizione al Portale (art. 2). Nella definizione, oltre alla laurea (magistrale o specialistica), è richiesto il possesso del dottorato o di un master di secondo livello; di contro nei requisiti per l’iscrizione al Portale “InPA” il master di secondo livello non è più previsto, mentre è confermato il dottorato.

² Il portale era stato istituito originariamente dalla L. 56/2019.

³ Si veda Gazzetta Ufficiale n. 268 del 10 novembre 2021.

⁴ Iscritti a un albo, collegio o ordine professionale e altri professionisti non ordinistici in possesso dell’attestazione di qualità e di qualificazione rilasciata da un’associazione professionale (come da elenco del Ministero dello Sviluppo economico) o in possesso di certificazione in conformità alla norma tecnica UNI (L. 4/2013, artt. 1, 7 e 9).

⁵ Definiti come coloro che esercitano un’attività professionale non rientrante tra i professionisti (si veda la nota 4) con comprovata esperienza almeno quinquennale.

⁶ Definiti come coloro che sono in possesso di laurea magistrale o specialistica e di almeno uno dei seguenti titoli: dottorato di ricerca o master universitario di secondo livello; documentata esperienza professionale di durata almeno triennale maturata presso enti pubblici nazionali o organismi internazionali o dell’Unione Europea. I precedenti titoli devono essere posseduti in settori scientifici o ambiti professionali strettamente correlati a quelli necessari per l’attuazione dei progetti del PNRR.

Il Dipartimento della funzione pubblica con cadenza almeno annuale – avvalendosi del FormezPA – indice una o più procedure idoneative, anche suddivise per professionalità e specializzazione.

Le procedure sono realizzate con modalità semplificate, previste nel DL 44/2021, che consistono nello svolgimento della sola prova scritta – difformemente da quanto previsto dal citato decreto in cui è prevista anche una prova orale – e valutazione dei titoli. Il superamento delle prove non garantisce l'assunzione, bensì l'inserimento, in ordine di graduatoria, negli elenchi. Successivamente le Amministrazioni che necessitano di risorse aggiuntive procedono all'assunzione a tempo determinato, senza ulteriori prove, rispettando l'ordine della graduatoria, predisposta in relazione alle preferenze territoriali espresse dagli iscritti.

Il trattamento economico previsto è equiparato a quello del profilo dell'Area III⁷, posizione economica F3 del contratto collettivo nazionale per il personale del comparto Ministeri. Inoltre, il successivo DL 152/2021, in deroga a quanto previsto dalla normativa vigente, ha stabilito che ai professionisti, iscritti nell'elenco del personale con alta specializzazione, non sia richiesta la cancellazione dall'albo, collegio o ordine professionale di appartenenza e l'eventuale assunzione non determina in nessun caso la cancellazione automatica.

Infine, per quanto concerne gli incarichi dirigenziali a soggetti esterni, le AP impegnate nell'attuazione del PNRR possono raddoppiare i limiti percentuali del trattamento economico attualmente previsti (10 per cento sia per i dirigenti di prima fascia sia per quelli di seconda fascia).

2 La nuova dotazione organica e le figure professionali richieste

Il DL 80/2021 prevede nuove assunzioni definendo allo stesso tempo i profili necessari a colmare la carenza di alcune professionalità nelle AP. Contestualmente si stabiliscono nuove modalità di selezione del personale, in particolare per gli Enti locali.

Le assunzioni derivanti dalle disposizioni del DL 80/2021 sono complessivamente 27.568 e prevalentemente costituite da rapporti di lavoro a tempo determinato (solo il 4,5 per cento è a tempo indeterminato). Circa il 90 per cento delle assunzioni è destinato alle Amministrazioni centrali (AC)⁸, con una forte prevalenza del Ministero della Giustizia, e la restante parte è assegnata alle AL. Di seguito si forniscono i principali dettagli.

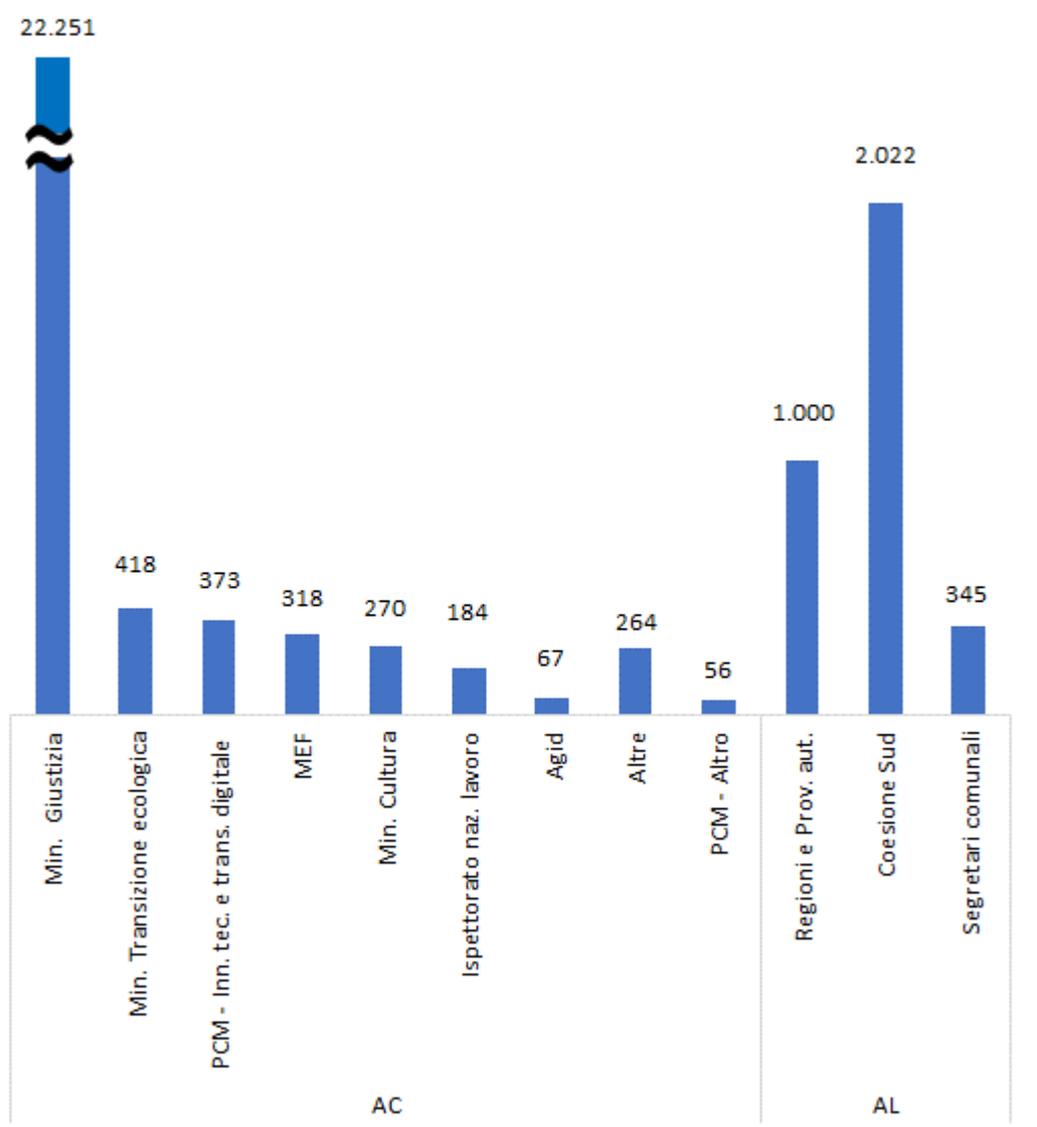
⁷ Appartengono a questa area coloro che svolgono, per la conoscenza dei vari processi gestionali, nelle unità di livello non dirigenziale funzioni di direzione, coordinamento e controllo di attività rilevanti oppure coloro che svolgono funzioni caratterizzate dall'elevato contenuto specialistico.

⁸ Il DL 80/2021 ha previsto complessivamente l'assunzione di 500 unità ripartite tra i vari Ministeri titolari di interventi previsti nel PNRR. La selezione è stata espletata e le risorse saranno assegnate entro il mese di dicembre 2021.

Ministero della Giustizia. – Il DL 80/2021 dispone l’assunzione di 22.251 unità a tempo determinato, da destinare al Ministero della Giustizia per l’attuazione degli obiettivi previsti nel PNRR e, in particolare, per il rafforzamento dell’Ufficio per il processo⁹ (fig. 1).

Si ricorda che nella Componente 1 della Missione 1 ci sono l’Investimento 3.1 in capitale umano per rafforzare l’Ufficio del processo e superare le disparità tra tribunali e l’Investimento 3.2 di rafforzamento dell’Ufficio del processo per la Giustizia amministrativa.

Fig. 1 – Assunzioni previste nelle Amministrazioni pubbliche



Fonte: elaborazioni su dati della Relazione tecnica del DL 80/2021.

⁹ L’Ufficio per il processo è stato istituito dal DL 90/2014 “al fine di garantire la ragionevole durata del processo”, nonché assicurare “un più efficiente impiego delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione”. Successivamente, gli è stata affidata la realizzazione della Banca dati della giurisprudenza di merito.

La norma autorizza l'assunzione, in due scaglioni¹⁰, di 16.500 unità con contratto a tempo determinato (Area III-F1) per la giustizia ordinaria, di cui 400 unità destinate alla Corte di Cassazione per il contenimento delle pendenze del settore civile e tributario. Ulteriori 5.410 unità di personale, sempre con contratto a tempo determinato, saranno assunte per garantire la piena operatività dell'Ufficio per il processo e supportare le linee di progetto del Ministero della Giustizia. Di queste, 1.660 unità saranno inquadrare nell'Area III-F1 (profili: tecnico IT senior; tecnico di contabilità senior; tecnico di edilizia senior; tecnico statistico; tecnico di amministrazione; analista di organizzazione); 750 unità nell'Area II¹¹-F2 (profili: tecnico IT junior; tecnico di contabilità junior; tecnico di edilizia junior); 3.000 unità nell'Area II-F1 come operatore di immissione dati. Inoltre, le 326 unità, in luogo delle 340 previste nel PNRR, destinate alla giustizia amministrativa sono ripartite in 250 funzionari (Area III-F1, con profilo amministrativo, informatico e statistico) e 76 assistenti informatici (Area II-F2). Anche per questo contingente è prevista l'assunzione in due scaglioni. Infine, ulteriori 15¹² unità (Area III-F1) sono destinate alla realizzazione dei progetti del PNRR.

Per il personale assunto con riferimento agli Investimenti 3.1 e 3.2 sono previste forme di premialità differenti rispetto alle assunzioni previste, in generale, per il PNRR (si veda il paragrafo 1). In particolare, per coloro che svolgeranno l'intero periodo lavorativo, il servizio prestato, coerentemente con i vari profili: a) costituisce titolo per l'accesso al concorso di magistrato ordinario; b) equivale a un anno di tirocinio per l'accesso alle professioni di avvocato e di notaio; c) equivale a un anno di frequenza di corsi della scuola di specializzazione per professioni legali; d) costituisce titolo di preferenza per l'accesso alla magistratura onoraria. Infine, è prevista la possibilità di prevedere un punteggio aggiuntivo per future selezioni di personale a tempo indeterminato.

Altre Amministrazioni centrali. – Per il Ministero della Transizione ecologica sono previste 418 assunzioni. Di queste, 218 unità sono a tempo indeterminato, con una riserva dei posti del 50 per cento per i candidati che abbiano svolto, alle dipendenze di società a partecipazione pubblica, attività di supporto tecnico-specialistico e operativo in materia ambientale presso il Ministero dell'Ambiente per almeno due anni. Le restanti 200 unità sono assunte con contratto a tempo determinato (Area III-F1), di cui 50 destinate alla realizzazione dei progetti del PNRR (profili: economico, giuridico, informatico, statistico matematico, ingegneristico, ingegneristico gestionale) e 150 ai Commissari per il dissesto idrogeologico. In aggiunta alle nuove assunzioni sono previste ulteriori 110 unità di personale da reperire con le procedure di mobilità, di cui 60 provenienti dall'Enea e dall'Ispra (30 da ciascuna amministrazione) e 50 professionisti, da individuare tramite interpello, con diversi profili (architetto, geologo, ingegnere civile

¹⁰ Il bando per le assunzioni relative al primo scaglione, pari a 8.171 unità, ripartite presso i vari Distretti delle Corti d'Appello, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana – 4^a serie speciale "Concorsi ed esami" n. 62 del 6 agosto 2021 ed è in fase di espletamento.

¹¹ Appartengono a questa area coloro che svolgono anche funzioni specialistiche nei vari campi di applicazione oppure attività che richiedono specifiche conoscenze dei processi operativi e gestionali.

¹² Si veda la nota 8.

e ambientale, pianificatore territoriale, biologo, dottore commercialista, avvocato) destinati anch'essi ai Commissari per il dissesto idrogeologico. Infine, viene istituita la struttura di missione per il coordinamento della fase attuativa del PNRR, articolandola in una struttura di coordinamento e in due uffici di livello dirigenziale generale, ciascuno articolato fino a un massimo di sei uffici di livello dirigenziale non generale.

Alla Presidenza del Consiglio dei ministri (PCM) sono destinate 429 unità a tempo determinato. Per l'attuazione degli interventi di digitalizzazione, innovazione e sicurezza della pubblica amministrazione è prevista l'assunzione di 338 esperti con elevate competenze¹³ da destinare presso la struttura per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, ai quali si aggiungono ulteriori 35 unità¹⁴ (Area III-F1) per la realizzazione dei progetti del PNRR. Le restanti 56 unità¹⁵ (Area III-F1) sono destinate agli altri dipartimenti della Presidenza del Consiglio.

Per il Ministero dell'Economia e finanze (MEF) sono previste 318 assunzioni così ripartite: 18 posti con funzione dirigenziale equidistribuiti tra livello generale e non generale; 220 unità a tempo indeterminato (Area III-F1 e Area II-F2); 80 unità¹⁶ a tempo determinato, sono assunte per la realizzazione dei progetti del PNRR (Area III-F1; profili: economico, giuridico, informatico, statistico matematico, ingegneristico, ingegneristico gestionale).

Il Ministero della Cultura è autorizzato ad assumere, per il triennio 2021-23, 270 unità di personale non dirigenziale a elevata specializzazione tecnica a tempo indeterminato (Area III-F1). Dette assunzioni sono finalizzate ad assicurare il funzionamento degli archivi di Stato e delle soprintendenze archivistiche, anche alla luce degli interventi previsti nel PNRR. I candidati devono essere in possesso di laurea specialistica o magistrale, in archivistica e biblioteconomia, in aggiunta al diploma di specializzazione o di un dottorato di ricerca o di un master universitario di secondo livello in materie attinenti al patrimonio culturale. Nelle more dello svolgimento delle procedure di reclutamento sono autorizzati incarichi di collaborazione a esperti archivisti per una durata massima di 24 mesi e comunque non oltre il 2023 per un importo massimo di 40.000 euro annui entro un limite di spesa di 2 milioni per il 2021 e 4 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023. Inoltre, è previsto che la misura massima del 15 per cento¹⁷ per il conferimento di incarichi di funzione dirigenziale a personale esterno possa essere incrementata fino a un terzo, raggiungendo pertanto il limite del 20 per cento.

Infine, la norma autorizza il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ad assumere esperti per le attività di monitoraggio e rendicontazione del PNRR.

¹³ La procedura di selezione differisce dalle altre presenti nel DL 80/2021 prevedendo la valutazione dei titoli e un colloquio orale, senza prova scritta.

¹⁴ Si veda la nota 8.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Articolo 24, comma 3, del DL 104/2020, convertito con L. 126/2020.

Contestualmente, presso il MEF è istituito un Fondo, da ripartire con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di garantire anche alle restanti AC di potersi avvalere di un contingente di esperti nelle materie oggetto degli interventi di propria competenza. La norma stabilisce l'importo massimo di 50.000 euro lordi annui come remunerazione per singolo incarico stanziando, per gli anni 2022-26, 42,5 milioni di cui 2,5 destinati al MEF e i restanti da ripartire tra le altre AC. Gli esperti saranno selezionati mediante il Portale "InPA" (si veda il paragrafo 1).

Amministrazioni locali. – Per queste Amministrazioni la norma prevede sia il rafforzamento dell'organico sia nuovi criteri per le procedure di reclutamento. Con riguardo alle assunzioni è previsto l'ingresso di almeno 3.367 unità ripartite tra professionisti ed esperti, concorso Coesione Sud e Segretari comunali e provinciali.

Per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR è prevista l'assunzione di un minimo di 1.000 unità¹⁸, da reclutare secondo le modalità previste nel Portale "InPA" per i professionisti ed esperti (si veda il paragrafo 1).

L'analisi delle linee di intervento del PNRR ha consentito di quantificare in un intervallo compreso tra 66 e 71 miliardi il valore finanziario delle misure (in gran parte investimenti) che gli Enti territoriali, in quanto soggetti attuatori, dovranno gestire, con modalità che vanno dall'impiego diretto delle risorse alla predisposizione e al completamento di tutti i passaggi necessari¹⁹.

Con DPCM del 12 novembre 2021²⁰ è stata ripartita tra le Regioni la somma di 320,3 milioni (a valere sul Fondo di rotazione per l'attuazione del *Next Generation EU-Italia*) stanziata nel DL 80/2021²¹.

Il 40 per cento dell'ammontare stanziato è stato destinato alle Regioni del Mezzogiorno, il restante 60 per cento alle altre Regioni e Province autonome. Successivamente, le somme assegnate alle due macro aree (Mezzogiorno e Centro-Nord) sono state ripartite tra le singole Regioni, per il 30 per cento con quota fissa e per il 70 per cento in base alla popolazione residente al primo gennaio 2020. Ogni Regione, sulla base dei fondi ricevuti, ha fatto pervenire il proprio fabbisogno in termini di profili professionali.

Successivamente, secondo le modalità previste nel DL 80/2021 (si veda il paragrafo 1), il Dipartimento della Funzione pubblica ha avviato la selezione sul Portale "InPa" per i 1.000 professionisti ed esperti con la pubblicazione di 30 bandi.

¹⁸ Inizialmente il DL 80/2021 prevedeva l'assunzione di un massimo di 1.000 unità, successivamente il DL 152/2021 ha stabilito che tale consistenza sia quella minima e non massima.

¹⁹ Si veda: l'[Audizione](#) sul federalismo fiscale anche con riferimento ai contenuti del PNRR del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) Prof. Alberto Zanardi presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

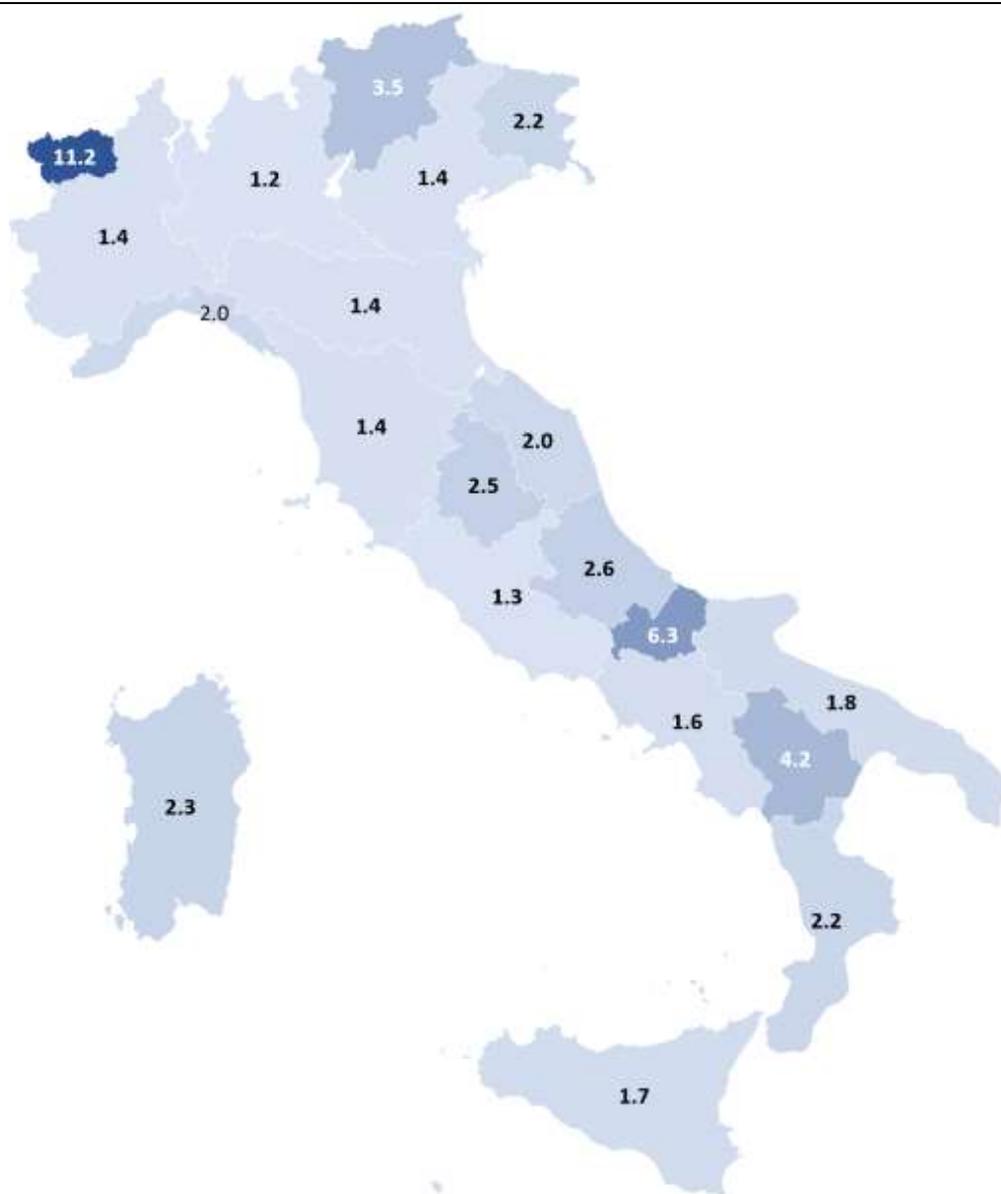
²⁰ Si veda la Gazzetta Ufficiale n. 284 del 29 novembre 2021.

²¹ Si ricorda che la somma era iscritta in un apposito fondo del Ministero dell'Economia e delle finanze destinato al conferimento di incarichi di collaborazione a professionisti ed esperti ed è stato erogato dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri quale titolare dell'Investimento 2.2 "Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance" del PNRR.

I criteri adottati favoriscono, pertanto, le Regioni di piccole dimensioni, per via della quota fissa, e quelle del Mezzogiorno per il rispetto del vincolo territoriale. Rapportando così il numero di professionisti ed esperti alla popolazione residente la quota maggiore si registra in Valle d'Aosta (11,2 professionisti ogni 100.000 residenti) seguita dal Molise (6,3 professionisti ogni 100.000 residenti) (fig. 2).

Sulla base dei fabbisogni predisposti dalle Regioni il Dipartimento della funzione pubblica, come già accennato, ha predisposto 30 bandi articolati per profili professionali, che hanno ricevuto complessivamente 61.666 candidature tanto da determinare per ogni profilo un numero di candidature maggiore rispetto ai posti. Tuttavia, sulla base

Fig. 2 – Distribuzione territoriale dei professionisti ed esperti ogni 100.000 residenti



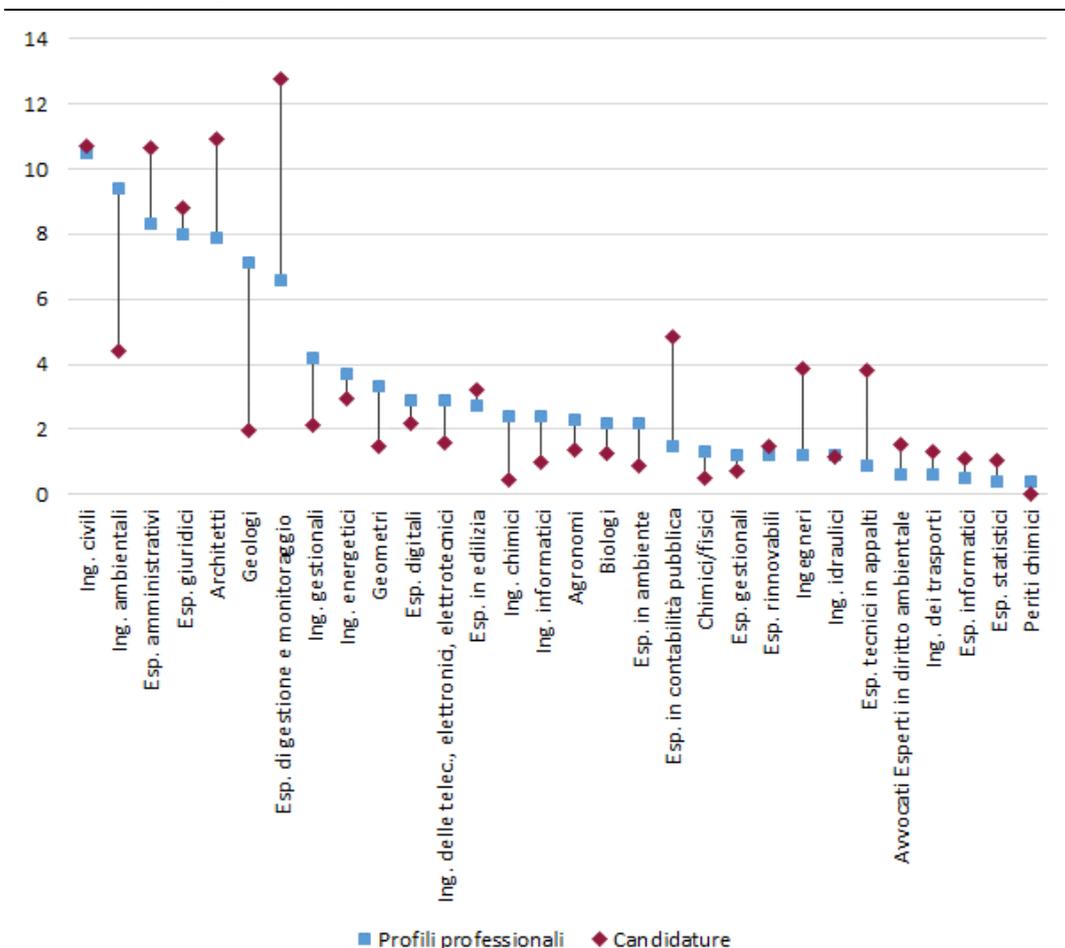
Fonte: elaborazioni su dati del portale InPA.

delle informazioni disponibili non è possibile desumere quanti siano i candidati effettivi, poiché lo stesso candidato potrebbe aver risposto a più bandi. Si conferma, pertanto, la rilevanza di quanto sottolineato in precedenza (si veda il paragrafo 1) ossia la mancanza di un criterio uniforme tra Regioni nella scelta dei candidati da sottoporre a colloquio.

Le figure maggiormente richieste sono state quelle degli ingegneri civili (10,5 per cento) e ambientali (9,4 per cento), seguiti dagli esperti amministrativi e giuridici (rispettivamente 8,3 e 8 per cento); gli esperti di gestione e monitoraggio di progetti complessi pur coprendo il 6,6 per cento dei posti messi a bando hanno ricevuto il maggior numero di candidature, pari al 12,7 per cento del totale (fig. 3).

A seguito dell'accordo tra Governo e ANC²² è stata ampliata, durante l'iter di conversione in legge del DL 152/2021 che è ancora in corso²³, la facoltà di assumere personale per gli Enti locali. In particolare, l'accordo prevede: 1) nuove assunzioni per i Comuni che realizzano interventi del

Fig. 3 – Distribuzione dei profili professionali e delle candidature pervenute (valori percentuali)



Fonte: elaborazione su dati del Dipartimento della funzione pubblica.

²² <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-accordo-governo-anci-pi-spazi-assunzioni-e-fondi-i-comuni/18720>.

²³ Si veda l'AC 3354.

PNRR (viene superato il vigente vincolo della spesa sostenuta nel 2009 prevedendo contestualmente nuove risorse finanziarie); 2) l'istituzione di un Fondo di 30 milioni per i piccoli Comuni che non dispongono per le nuove assunzioni di risorse adeguate; 3) lo stanziamento di 67 milioni per l'assunzione di professionisti ed esperti da destinare ai Comuni del Mezzogiorno.

Alle Regioni del Mezzogiorno sono destinate 2.022 unità provenienti dal concorso Coesione SUD. Il DL 80/2021 amplia alcuni criteri di accesso previsti nella legge di bilancio per il 2021. In particolare, dispone che il personale da assumere debba essere in possesso di adeguato titolo di studio coerente con i profili professionali, in luogo delle correlate professionalità previste in precedenza.

La legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020), al fine di garantire la definizione e l'attuazione degli interventi della politica di coesione dell'Unione europea e nazionale (cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027), aveva disposto per il 2021 la possibilità per le Amministrazioni pubbliche che rivestono ruoli di coordinamento nazionale e le autorità di gestione o i soggetti beneficiari delle Regioni del Mezzogiorno la possibilità di assumere personale non dirigenziale, con contratto di lavoro a tempo determinato – con durata corrispondente ai programmi operativi e comunque non superiore a trentasei mesi – nel limite massimo di 2.800 unità. Dopo lo svolgimento delle prove concorsuali, per le quali oltre alla valutazione dei titoli era prevista solo la prova scritta, sono risultati 802 vincitori nelle cinque aree concorsuali previste²⁴ e solo in due di queste (programmazione territoriale e amministrativo giuridico) sono stati assegnati tutti i posti disponibili. Il nuovo bando è in fase di espletamento.

Infine, per sopperire alla carenza di Segretari comunali e provinciali iscritti all'Albo è prevista la possibilità di assunzione, secondo le modalità previste dal DL 112/2008, in numero pari al 100 per cento delle unità di personale cessate dal servizio nel 2020. A seguito di quanto disposto è stato bandito un concorso per 345 unità di personale²⁵.

La norma prevede, inoltre, una nuova modalità di reclutamento del personale nelle AL. Le nuove disposizioni sembrano conferire ampia discrezionalità a questi Enti, inclusa la verifica delle competenze. Discrezionalità resa ancor più evidente nel caso dei ruoli dirigenziali per cui l'attuale normativa prevede forme di verifica delle competenze più rigorose rispetto a quelle precedentemente descritte (si veda il paragrafo 3).

In particolare, le AL possono organizzare e gestire in forma aggregata selezioni uniche per la formazione di elenchi di idonei per vari profili professionali, inclusa la dirigenza, per future assunzioni a tempo sia determinato sia indeterminato. Gli elenchi sono aggiornati annualmente e la permanenza nell'elenco ha la durata massima di 3 anni. La selezione può essere svolta anche in assenza di uno specifico fabbisogno di personale.

Le AL, ai fini dell'assunzione, procedono all'interpello degli idonei per la copertura delle posizioni programmate nei rispettivi piani dei fabbisogni di personale. L'interpello potrebbe generare tre possibilità: 1) non vi siano soggetti interessati; 2) vi sia un solo candidato interessato; 3) vi sia più

²⁴ Le cinque aree sono così ripartite: 1) Funzionario esperto tecnico (1.412 posti di cui 148 vincitori); 2) Funzionario esperto in gestione, rendicontazione e controllo (918 posti a fronte di 196 vincitori); 3) Funzionario esperto in progettazione e animazione territoriale (177 posti totalmente assegnati); 4) Funzionario esperto amministrativo giuridico (169 posti totalmente assegnati); 5) Funzionario esperto analista informatico (124 posti a fronte di 112 vincitori).

²⁵ Si veda la Gazzetta Ufficiale, 4ª serie speciale – Concorsi ed esami – n. 89 del 9 novembre 2021.

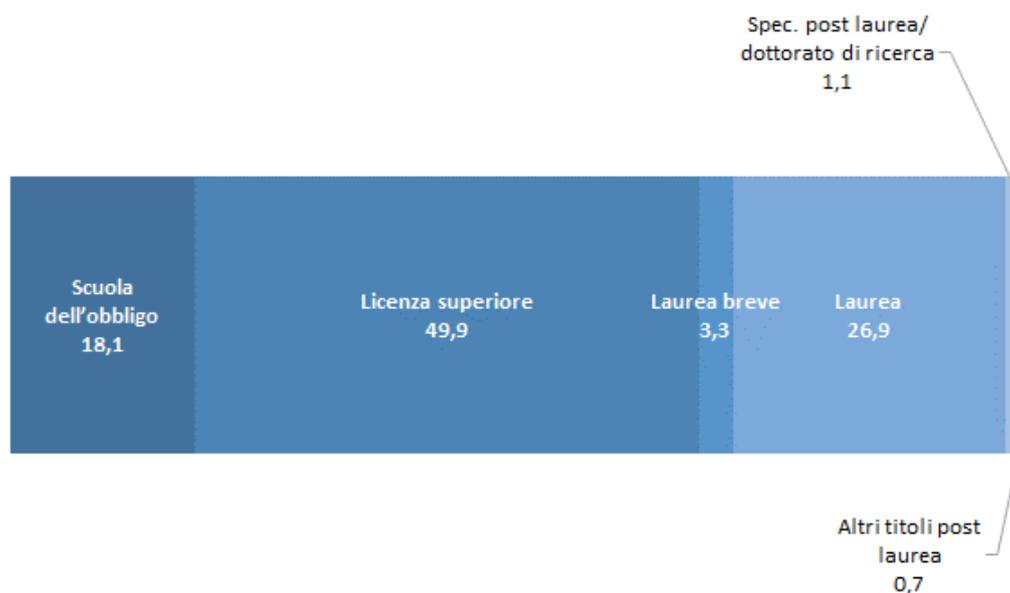
di un candidato interessato. Nel primo caso, l'Ente non procede evidentemente all'assunzione. Qualora vi sia un solo interessato la norma non chiarisce se l'assunzione possa avvenire senza ulteriori verifiche del possesso delle competenze richieste così come esplicitamente previsto nel caso in cui all'interpello risponda più di un candidato. In quest'ultimo caso, la norma dispone che l'Ente locale proceda alla valutazione con le modalità semplificate (DL 44/2021) stilando la graduatoria di merito. La verifica consiste nello svolgimento di una prova selettiva scritta o orale, difformemente da quanto previsto nello stesso DL 44/2021 che prevede lo svolgimento di entrambe le prove.

Infine, i vincoli di bilancio previsti per le assunzioni negli Enti locali possono essere superati per consentire il reclutamento di personale a tempo determinato necessario all'attuazione del PNRR, nonché per l'esercizio delle funzioni di: a) protezione civile; b) polizia locale; c) istruzione pubblica; d) servizi del settore sociale.

Ordinamenti professionali e profili

Le nuove assunzioni si collocano in un quadro lavorativo in cui, tra i dipendenti delle Amministrazioni centrali e locali, solo il 30 per cento è laureato mentre il 20 per cento possiede solo un titolo della scuola dell'obbligo (fig. 4)

Fig. 4 – Dipendenti delle Amministrazioni centrali e locali per titolo di studio – Anno 2019
(valori percentuali)

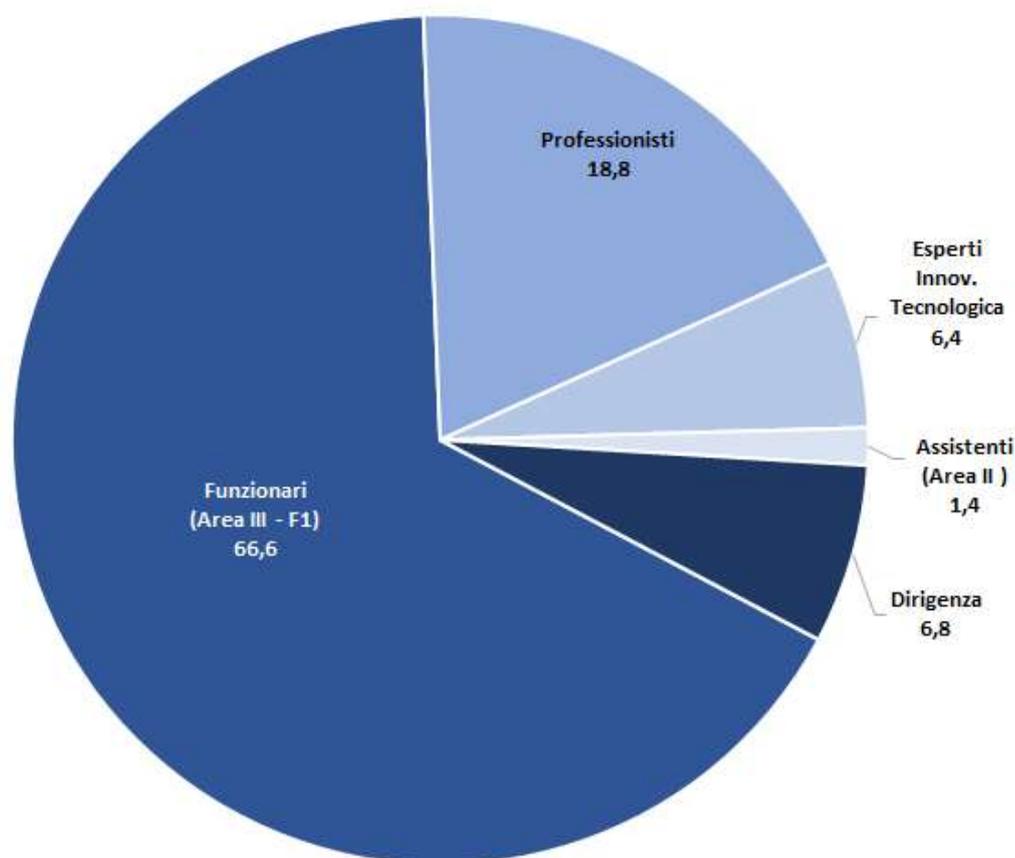


Fonte: elaborazioni su dati del Conto annuale.

Il complesso delle nuove assunzioni prevede il reclutamento di personale distribuito tra diversi ordinamenti e con specifici profili. Escludendo le assunzioni destinate al Ministero della Giustizia (per le quali si è già illustrata nel dettaglio la composizione), per circa due terzi si tratta di funzionari (qualifica che per l'accesso richiede la laurea), la parte restante si ripartisce tra professionisti, esperti e dirigenti. Soltanto l'1 per cento riguarda gli assistenti (Area II, per la quale è richiesto il diploma di scuola superiore) (fig. 5).

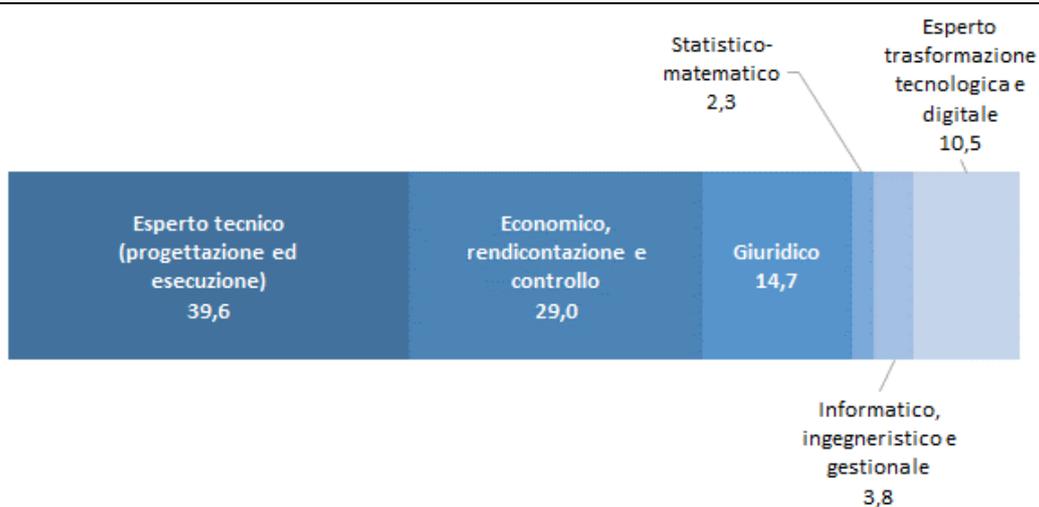
Per quanto concerne i profili professionali richiesti, sulla base dei concorsi in fase di espletamento o dove direttamente indicato nel DL 80/2021, emerge che i profili maggiormente richiesti sono tecnici (39,6 per cento) – con competenze in materia di supporto e progettazione tecnica, esecuzione e realizzazione di opere e interventi pubblici, previsti nel concorso Coesione Sud, e profili economici (32,6 per cento) (fig. 6).

Fig. 5 – Assunzioni per tipologia contrattuale (1)
(valori percentuali)



(1) Sono escluse le assunzioni del Ministero della Giustizia.

Fig. 6 – Distribuzione percentuale dei profili professionali richiesti (1)



(1) Sono escluse le assunzioni del Ministero della Giustizia e i 1.000 professionisti ed esperti da assumere per l'attuazione del PNRR.

3 L'ordinamento professionale dei dipendenti pubblici

Una serie di disposizioni, intervenendo su vari profili, è volta alla valorizzazione professionale del personale. Le innovazioni introdotte dal DL 80/2021, rispetto al quadro di cui al D.Lgs. 165/2011, interessano sia l'area dirigenziale di prima e seconda fascia sia quella non dirigenziale. In particolare viene previsto l'accesso per concorso alla prima fascia della dirigenza e viene istituita un'ulteriore area funzionale destinata a personale in posizione intermedia tra gli attuali funzionari e i dirigenti²⁶.

Area dirigenziale. – Per quanto riguarda il ruolo dirigenziale, sono previste nuove disposizioni per l'accesso alle due qualifiche previste (prima e seconda fascia).

Con riferimento ai dirigenti di prima fascia, le nuove disposizioni oltre a introdurre la possibilità del ricorso a società esterne per la selezione del personale, stabiliscono che l'accesso ai ruoli, per il 50 per cento dei posti disponibili ogni anno a seguito del *turnover*, avvenga attraverso concorsi, con prove scritte e orali, che valutino le capacità, le attitudini e le motivazioni individuali dei candidati.

In precedenza, di fatto, l'accesso alla prima fascia avveniva tramite procedure comparative indette dalle singole Amministrazioni basate sulla valutazione dei titoli dei candidati (per lo più dirigenti di seconda fascia della stessa Amministrazione).

²⁶ Altre disposizioni del DL 80 prefigurano un incremento del trattamento economico accessorio dei dipendenti pubblici, comunque demandato a successivi interventi normativi che dovranno individuare le risorse in base alle quali i contratti collettivi nazionali di lavoro definiranno i criteri e le modalità di superamento del limite della spesa annua destinata ai trattamenti suddetti del personale, anche di livello dirigenziale. Sono apportate, poi, modifiche ai requisiti per la mobilità sui cui è intervenuto successivamente anche il DL 146/2021. Infine, sono previste alcune tutele a salvaguardia dell'occupazione precaria negli Enti locali della Regione Sicilia che hanno dichiarato dissesto finanziario.

Per gli incarichi conferiti con contratti di diritto privato a tempo determinato, di durata non superiore a tre anni, per le posizioni che richiedono specifica esperienza, peculiare professionalità e attitudini manageriali, le Amministrazioni potranno rivolgersi a società di selezione del personale dirigenziale. Le candidature saranno poi valutate da una commissione indipendente composta anche da membri esterni. Infine, la norma prevede che tali disposizioni costituiscano principi fondamentali per la legislazione regionale in materia di dirigenti pubblici.

Nel caso dei dirigenti di seconda fascia, la norma introduce nuovi criteri di valutazione e di selezione. La valutazione dovrà avvenire, oltre che sulle materie previste dal bando, sulla base delle capacità, delle attitudini e delle motivazioni individuali osservabili anche attraverso prove scritte e orali. La selezione è affidata per la quasi totalità alla Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA). Infatti, almeno il 50 per cento dei posti da ricoprire sono riservati al corso-concorso bandito dalla scuola stessa. Per i posti residui, si può procedere con concorsi specifici per le singole Amministrazioni, sempre banditi dalla SNA (una novità rispetto alla normativa precedente che prevedeva concorsi banditi direttamente dalle Amministrazioni interessate). Dei posti assegnati con questa seconda modalità di reclutamento, fino a un massimo del 30 per cento può essere destinato al personale in servizio presso l'Amministrazione cui si riferisce il concorso; un'ulteriore quota, non superiore al 15 per cento (sempre dei posti residui rispetto a quelli destinati al corso-concorso), può essere riservata per il personale che abbia ricoperto o ricopra incarichi dirigenziali senza il possesso della qualifica di dirigente. Tra i requisiti da valutare, oltre al possesso dei titoli di studio previsti e l'esperienza di almeno cinque anni nell'area, vi dovrà essere: l'attività svolta; la tipologia di incarichi rivestiti; i titoli professionali e di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso alla qualifica (il dottorato di ricerca costituisce un requisito prevalente).

Area non dirigenziale. – Per i dipendenti pubblici, a esclusione dei dirigenti e del personale docente della scuola, è prevista l'introduzione di un'ulteriore area funzionale destinata all'inquadramento del personale di elevata qualificazione. Il restante personale sarà invece inquadrato in almeno tre aree funzionali (l'ordinamento attuale ne prevede tre). L'individuazione della nuova area è demandata alla contrattazione collettiva. Si tratta di un'innovazione importante che dovrebbe migliorare la capacità attrattiva dell'impiego pubblico per figure con competenze tecniche specialistiche negli ambiti professionali oggi più carenti. Molto dipenderà dal suo disegno effettivo.

Sono previsti nuovi criteri per le progressioni di carriera sia all'interno della stessa area sia tra aree diverse. Le prime dovranno avvenire secondo principi di selettività attraverso l'individuazione di differenti fasce di merito (demandate alla contrattazione collettiva). I criteri di selettività dovranno tenere conto delle capacità culturali e professionali, dell'esperienza maturata, in funzione della qualità dell'attività svolta, e dei risultati conseguiti.

Si ricorda che il DDL di bilancio per il 2022²⁷ ha stanziato, per il triennio 2022-24, 720 milioni – ripartiti in egual misura tra gli anni – per il finanziamento dei nuovi ordinamenti professionali e del trattamento economico accessorio.

Le progressioni tra aree diverse e, negli Enti locali, fra categorie diverse avverranno mediante procedura comparativa basata su: a) la valutazione positiva degli ultimi 3 anni di servizio (in precedenza il requisito costituiva titolo rilevante); b) l'assenza di provvedimenti disciplinari; c) il possesso di titoli o competenze professionali o di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno (il dottorato di ricerca deve essere adeguatamente valorizzato); d) il numero e la tipologia degli incarichi rivestiti. La procedura comparativa riserva almeno il 50 per cento delle posizioni all'accesso dall'esterno.

Il DL 80/2021 rende permanenti modalità finora previste in via transitoria. Inoltre le stesse modalità previste vengono estese anche al personale del comparto Funzioni locali, il cui personale è articolato in categorie anziché aree. Si ricorda che la disciplina prevedeva per l'accesso alle varie aree lo svolgimento di un concorso pubblico, con la possibilità di destinare una quota di riserva per il personale interno, non superiore al 50 per cento, purché in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno. Contestualmente, una norma transitoria valida per il triennio 2020-22, consentiva alle Amministrazioni di attivare procedure selettive riservate al solo personale interno di ruolo (rimane valido il criterio del possesso del titolo di studio), per un numero di posti non superiore al 30 per cento del fabbisogno.

Infine, il DL 80/2021 prevede che in fase di revisione degli ordinamenti professionali, per il periodo 2019-2021 i contratti collettivi nazionali di lavoro possano definire tabelle di raccordo tra nuovi e vecchi inquadramenti, a esclusione dell'area riservata al personale di elevata qualificazione. I requisiti sono basati sull'esperienza e sulla professionalità maturate per almeno cinque anni derogando anche al requisito del titolo di studio previsto per l'accesso dall'esterno. Deroga, quest'ultima, che appare in contraddizione con il nuovo impianto previsto. Sarà importante che una nuova tornata di progressioni di carriera non ripeta l'esperienza degli anni 2001-04, quando in quattro anni oltre la metà del personale pubblico fu coinvolta in processi di riqualificazione tradottisi poi in promozioni.

²⁷ Si veda l'[Audizione](#) del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Prof. Giuseppe Pisauro, nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2022.