



UNIVERSITÀ DI PISA

Progressione economica con requisiti al 31 dicembre 2020

(D.D. prot. n. 870/2021 del 18 ottobre 2021)

Materiale didattico - Categoria D

Aspetti organizzativi alla luce della vigente normativa sul pubblico impiego e sulle università e
dello Statuto di Ateneo

***Le principali novità inerenti il pubblico impiego in tema di reclutamento e
valorizzazione del personale***

Davide Fiumicelli

INDICE:

1. Premessa	p. 3
2. Le novità in tema di reclutamento	p. 3
3. Le novità in tema di valorizzazione del personale	p. 5

1. Introduzione

Nel più recente periodo, ed in particolare nel biennio 2020-2021, sono stati molti gli interventi riformatori intervenuti in materia di pubblico impiego.

In particolare, il presente lavoro si concentrerà sulle modifiche che hanno interessato:

- il reclutamento;
- la valorizzazione del personale.

A seguito dell'adozione del "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" (PNRR) è stato infatti necessario approvare una serie di misure e interventi per la sua concreta attuazione:

- da un lato, si è ritenuto opportuno intervenire sui concorsi, cercando di incentivare il riconoscimento di competenze e attitudini in modo rapido, efficiente e sicuro, senza costringere a lunghe attese i candidati;
- dall'altro lato, si è posta l'attenzione sulla necessità di un aggiornamento continuo delle competenze dei dipendenti pubblici, cercando di rafforzare gli investimenti in tema di formazione e sulla preparazione tecnica, legale ed economica di dirigenti e funzionari, per permettere alle pubbliche amministrazioni di poter pianificare, progettare ed accelerare gli investimenti con certezza dei tempi e dei costi.

2. Le novità in tema di reclutamento

Il concorso resta sempre la forma generale e ordinaria di reclutamento del personale della pubblica amministrazione, in quanto consiste in una selezione trasparente, comparativa, basata esclusivamente sul merito e aperta a tutti i cittadini in possesso di requisiti previamente e obiettivamente definiti, in linea con quanto previsto dall'art. 97 della Costituzione.

Con il decreto-legge n. 44/2021 e con il decreto-legge n. 80/2021 (c.d. sul "reclutamento") si è tuttavia cercato di alleggerire e digitalizzare le procedure, definendo anche percorsi veloci, trasparenti e rigorosi per il reclutamento dei profili tecnici e gestionali necessari all'attuazione del PNRR.

Il decreto-legge n. 44/2021 ha previsto in particolare che, al fine di ridurre i tempi di reclutamento del personale, le amministrazioni pubbliche prevedono, anche in deroga alla disciplina del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 settembre 2004, n. 272, e della legge 19 giugno 2019, n. 56, le seguenti **modalità semplificate di svolgimento delle prove**, assicurandone comunque il profilo comparativo:

- a) nei concorsi per il reclutamento di personale non dirigenziale, l'espletamento di una sola prova scritta e di una prova orale;
- b) l'utilizzo di strumenti informatici e digitali e, facoltativamente, lo svolgimento in videoconferenza della prova orale, garantendo comunque l'adozione di soluzioni tecniche che

ne assicurino la pubblicità, l'identificazione dei partecipanti, la sicurezza delle comunicazioni e la loro tracciabilità, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali e nel limite delle pertinenti risorse disponibili a legislazione vigente;

- c) per i profili qualificati dalle amministrazioni, in sede di bando, ad elevata specializzazione tecnica, una fase di valutazione dei titoli legalmente riconosciuti e strettamente correlati alla natura e alle caratteristiche delle posizioni bandite, ai fini dell'ammissione a successive fasi concorsuali;
- d) i titoli e l'eventuale esperienza professionale, inclusi i titoli di servizio, possono concorrere, in misura non superiore a un terzo, alla formazione del punteggio finale.

Le amministrazioni, inoltre, possono prevedere, in ragione del numero di partecipanti, l'utilizzo di sedi decentrate e, ove necessario, la non contestualità, assicurando comunque la trasparenza e l'omogeneità delle prove somministrate in modo da garantire il medesimo grado di selettività tra tutti i partecipanti.

Per quanto attiene invece **ai titoli di accesso alle procedure concorsuali**, va ricordato come nei concorsi pubblici sussista in capo all'amministrazione indicente la procedura selettiva un potere discrezionale nell'individuazione della tipologia dei titoli richiesti per la partecipazione, da esercitare tenendo conto della professionalità e della preparazione culturale richieste per il posto da ricoprire. In mancanza di una fonte normativa che stabilisca autoritativamente il titolo di studio necessario e sufficiente per concorrere alla copertura di un determinato posto o all'affidamento di un determinato incarico, la discrezionalità nell'individuazione dei requisiti per l'ammissione va esercitata tenendo conto della professionalità e della preparazione culturale richieste per il posto da ricoprire o per l'incarico da affidare, ed è sempre naturalmente suscettibile di sindacato giurisdizionale sotto i profili della illogicità, arbitrarietà e contraddittorietà.

L'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001 elenca una serie di principi cui debbono conformarsi le procedure di reclutamento espletate dalle amministrazioni pubbliche.

Sul punto si è intervenuti grazie al decreto legislativo n. 75/2017, che ha inserito in tale disposizione la lett. e-ter), che riconosce alle amministrazioni la possibilità di richiedere, tra i requisiti previsti per specifici profili o livelli di inquadramento, il possesso del titolo di dottore di ricerca, che deve comunque essere valutato, ove pertinente, tra i titoli rilevanti ai fini del concorso.

Il decreto-legge n. 80/2021, più di recente, modificando la sopracitata lett. e-ter), ha previsto poi la **possibilità** per le pubbliche amministrazioni **di richiedere** tra i requisiti previsti per l'accesso solo per specifici profili o livelli di inquadramento di elevata qualificazione **il possesso di un titolo di dottorato di ricerca o il master universitario di secondo livello**. Ciò è essenzialmente legato a quanto previsto dal PNRR, che riconosce nei dottorati di ricerca una delle leve fondamentali per

affrontare le sfide strategiche del Paese, prevedendo espressamente l'estensione del numero dei dottorati di ricerca e nuovi dottorati innovativi per la pubblica amministrazione e il patrimonio culturale.

Al fine di ridurre i tempi di accesso al pubblico impiego, si prevede inoltre che, fino al 31 dicembre 2024, le **procedure concorsuali** bandite dalle pubbliche amministrazioni, e le conseguenti assunzioni, **possano essere effettuate senza il previo svolgimento delle procedure di mobilità volontaria** di cui all'art. 30 del decreto legislativo n. 165/2001.

La deroga al principio del preventivo esperimento della mobilità più volte ricordato e sottolineato dal Consiglio di Stato, pare trovare giustificazione nelle finalità del c.d. "ricambio generazionale".

Al riguardo è tuttavia opportuno operare due precisazioni:

- la norma riconosce alle amministrazioni la facoltà di saltare il passaggio della mobilità pre-concorsuale (il testo recita "possono essere effettuate"), ma non impedisce di continuare ad espletare la mobilità;
- la norma cita l'art. 30 del decreto, ma non l'art. 34-bis, che disciplina la mobilità c.d. "obbligatoria" (che obbliga gli enti a verificare che nelle liste di disponibilità non vi siano dipendenti dichiarati in esubero da parte di altre amministrazioni); di conseguenza restano gli adempimenti previsti e stabiliti da tale norma.

L'**obiettivo** dichiarato **delle varie misure** previste è quello di velocizzare e semplificare l'ingresso di nuove risorse all'interno delle amministrazioni, cercando:

- di ridurre i tempi di partecipazione e i tempi dello svolgimento delle prove, con modalità decentrate e digitali (grazie all'ausilio di strumentazione informatica e con l'eventuale supporto di società e professionalità specializzate in materia di reclutamento);
- di favorire procedure concorsuali volte a valorizzare e verificare anche il possesso di requisiti specifici e di competenze trasversali tecniche e attitudinali.

3. Le novità in tema di valorizzazione del personale

Il secondo ambito nel quale gli interventi si sono concentrati di recente è sicuramente quello dell'aggiornamento continuo delle competenze dei dipendenti pubblici, nell'ottica del miglioramento della qualità dei servizi da erogare a cittadini e imprese e dell'attuazione dei progetti del PNRR.

Il decreto-legge n. 80/2021 prevede, all'art. 3 commi 1-10, varie modifiche alla disciplina dettata dal decreto-legislativo n. 165/2001 in materia di rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, con particolare riferimento a:

- area per l'inquadramento del "personale di elevata qualificazione" (qualora la stessa non sia già presente nel comparto di contrattazione);

- progressioni orizzontali;
- progressioni tra le aree, introducendo una modalità di progressione mediante procedura comparativa, demandando alla contrattazione collettiva l'istituzione della stessa;
- mobilità inter-enti;
- accesso alla qualifica dirigenziale;
- profili di alta specializzazione.

I contratti collettivi nazionali di lavoro del settore pubblico della tornata 1998-2001, dopo aver abolito le qualifiche e introdotto il nuovo sistema delle “categorie” e delle “posizioni economiche”, hanno previsto **due tipi di progressione di carriera, quello orizzontale e quello verticale**: il primo, a carattere esclusivamente economico, all'interno di ogni area o categoria e comportante un incremento del trattamento retributivo; il secondo, invece, tra le aree o categorie e comportante il passaggio da un'area o categoria alla posizione iniziale dell'area o categoria immediatamente superiore.

Per entrambe le progressioni i contratti collettivi avevano imposto l'espletamento di procedure selettive, a carattere più concorsuale nelle verticali e più ricognitivo dello stato di servizio nelle orizzontali, le cui concrete modalità erano demandate alla contrattazione integrativa.

Per entrambe le tipologie di progressioni sono intervenute di recente alcune novità.

Per quanto riguarda le **progressioni all'interno della stessa area**, si è stabilito che le stesse avvengano, con modalità stabilite dalla contrattazione collettiva, in funzione delle capacità culturali e professionali e dell'esperienza maturata e secondo principi di selettività, in funzione della qualità dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito.

Quanto invece alle **progressioni tra aree**, si è stabilito che, fatta salva una riserva di almeno il 50% delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, le progressioni fra le aree avvengano tramite procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti.

Al riguardo è anche opportuno precisare che la norma appare in linea con quanto affermato dalla giurisprudenza sul punto, che non ammette la possibilità di attuare, tramite procedure riservate, una progressione doppia, “*per saltum*”. La “progressione verticale” dei dipendenti viene infatti concepita come passaggio dall'area di inquadramento preesistente a quella immediatamente superiore; l'utilizzo di una terminologia specifica (definizione di “progressione tra aree”) richiama quindi la contiguità tra le aree stesse e si riferisce al passaggio dall'una all'altra senza “salti”.

Altro ambito oggetto di recenti modifiche è quello della **mobilità inter-enti**, dove il previo assenso (nulla osta) dell'amministrazione di provenienza non è più previsto in generale, ma solo:

- nel caso in cui si tratti di posizioni dichiarate motivatamente infungibili dall'amministrazione cedente;
- nel caso di personale assunto da meno di tre anni;
- qualora l'amministrazione di appartenenza abbia una carenza di organico superiore al 20% nella qualifica corrispondente a quella del richiedente.

È però fatta salva la possibilità di differire, per motivate esigenze organizzative, il passaggio diretto del dipendente fino a un massimo di 60 giorni.

Questa modifica risponde all'esigenza di valorizzare le competenze che sono già presenti all'interno delle amministrazioni pubbliche, favorendo una positiva "contaminazione" di esperienze tra le diverse PA, cercando di consentire un arricchimento delle abilità e percorsi di miglioramento della carriera.

All'esigenza di valorizzare il personale delle amministrazioni pubbliche, infine, sono dirette le azioni volte a cercare di accrescere il **livello di formazione e aggiornamento professionali del personale**, quale leva di sviluppo effettivo delle PA, nell'ottica del miglioramento della qualità dei servizi da erogare a cittadini e imprese, anche nel quadro dell'attuazione dei progetti del PNRR.

A tal fine è stato di recente siglato un Protocollo d'intesa tra la Ministra dell'Università e della Ricerca e il Ministro per la Pubblica amministrazione, che definisce una cornice istituzionale, in vista dei futuri accordi operativi con università ed enti di ricerca su tutto il territorio nazionale per potenziare al massimo la formazione, l'aggiornamento professionale e lo sviluppo di competenze dei dipendenti pubblici.

Il Protocollo promuove, in particolare:

- misure per favorire l'iscrizione dei dipendenti pubblici a corsi di laurea, anche magistrali;
- valorizzazione delle esperienze di dottorato nelle amministrazioni;
- elaborazione di programmi di ricerca coerenti con gli interessi specifici di singole amministrazioni;
- individuazione di percorsi formativi per l'orientamento professionale;
- individuazione di percorsi per il conseguimento dei titoli di studio di interesse;
- partecipazione a master di primo e secondo livello, sempre nella logica della formazione permanente e di contenuti didattici rispondenti allo sviluppo delle tematiche di interesse delle amministrazioni di appartenenza;
- attuazione di misure in materia di contratti di apprendistato di alta formazione e promozione della formazione nell'ambito dei contratti a tempo determinato.