



Approfondimento n. 6 – 2 maggio 2022

DECRETO PNRR 2: COME CAMBIANO LE REGOLE SUL RECLUTAMENTO NELLA PA

Luca Di Donna



#AreaTributi
#AreaContabilità
#AreaPersonale
#AreaAziendePubbliche



Premessa

Lo scorso 30 aprile è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale (Serie Generale n. 100) il decreto-legge n. 36/2022 ("Decreto PNRR 2"), recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Si tratta di ben 50 articoli che includono anche l'introduzione dell'obbligo per la pubblica amministrazione di utilizzare la piattaforma "inPA" (il "Linkedin dei concorsi pubblici italiani") per tutte le procedure di selezione, il restyling delle procedure di reclutamento del personale pubblico, la delega al Governo per una revisione organica del Dpr 487/1994 sui concorsi pubblici, l'introduzione di nuove regole specifiche per l'uso dei social da parte dei dipendenti pubblici, il rinvio al 30 giugno 2022 del termine di prima adozione del PIAO, nonché l'introduzione di una deroga temporanea al divieto di conferimento di incarichi di consulenza ai "lavoratori collocati in quiescenza" per le amministrazioni titolari di interventi previsti nel PNRR.

Insieme all'anti-evasione, alle misure per il contrasto al lavoro sommerso e all'ennesimo rinvio (al 15 luglio 2022) per il debutto del Codice della crisi d'impresa, il nuovo intervento sulle selezioni della Pa costituisce il cuore del provvedimento legislativo in esame.

Con questa breve nota di commento si vuole fornire una sintetica panoramica delle principali novità introdotte dal D.L. n. 36/2022 in materia di reclutamento e di selezione delle risorse umane, rinviando a successivi approfondimenti l'analisi delle altre disposizioni di interesse per gli enti locali.

Accesso ai concorsi solo attraverso "inPA"

L'art. 2 del decreto-legge in esame, nell'introdurre un nuovo art. 35-ter al D.Lgs. n. 165/2001, realizza una significativa estensione delle funzionalità del portale nazionale del reclutamento "inPA", attivo dallo scorso 10 agosto 2021.

Inizialmente il portale - sviluppato dal Dipartimento della Funzione pubblica in collaborazione con Almamivva - ha funzionato in modalità sperimentale per il solo inserimento dei curricula. Dall'autunno 2021 è stata poi implementata la pubblicazione dei bandi e degli avvisi di selezione del personale necessario alla realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Ora, invece, con questa nuova modifica normativa, si prevede che il portale ospiterà anche i bandi dei concorsi pubblici ordinari, in sinergia con la Gazzetta Ufficiale, nonché le procedure di mobilità dei dipendenti pubblici. Ciò risponde all'esigenza di rendere il portale "inPA" un punto di riferimento unico sia per le amministrazioni che pubblicano i bandi di concorso sia per chi è alla ricerca di informazioni sulle offerte di lavoro disponibili nella Pa.

In virtù della recente novella, a far data dal 1° novembre 2022, al termine di un periodo di "rodaggio" che avrà inizio il 1° luglio 2022 (durante il quale il ricorso al portale avrà carattere meramente facoltativo), l'accesso ai concorsi per le assunzioni a tempo determinato e indeterminato banditi dalle amministrazioni pubbliche centrali e dalle autorità amministrative indipendenti avverrà esclusivamente registrandosi al portale [inPA.gov.it](https://inpa.gov.it). A tal fine, il Dipartimento della funzione pubblica adotterà entro il 31 ottobre specifici protocolli d'intesa con ciascuna amministrazione per definire le informazioni necessarie per l'iscrizione al portale, le

modalità di accesso e di utilizzo dello stesso, nonché le modalità per la pubblicazione dei bandi di concorso. Entro la stessa data, poi, dovranno essere altresì definite le modalità di utilizzo del portale anche da parte di Regioni ed enti locali per le rispettive selezioni di personale; le regole saranno contenute in un apposito decreto del Ministro della pubblica amministrazione, adottato previa intesa in Conferenza unificata.

All'atto della registrazione, che potrà avvenire tramite SPID, CIE o CNS, gli aspiranti dipendenti pubblici dovranno compilare il proprio *curriculum vitae*, completo di tutte le generalità anagrafiche ivi richieste, e indicare un indirizzo PEC a loro intestato sul quale ricevere tutte le comunicazioni relative al concorso.

Si prevedono, inoltre, talune norme specifiche dirette ad ampliare l'uso di "inPA" anche per l'individuazione dei componenti delle commissioni esaminatrici dei concorsi unici accentrati o aggregati per dirigenti o figure comuni, il conferimento di incarichi per il Pnrr e la nomina dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione (Oiv).

Mobilità volontaria: avvisi su "inPA"

L'art. 6 del presente decreto-legge prevede alcune importanti modifiche del quadro normativo che regola l'istituto della mobilità volontaria nella Pa, con l'introduzione dell'obbligo per tutte le amministrazioni pubbliche (sia centrali che locali) di passare attraverso il portale "inPA" per il reclutamento di nuovo personale ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. 165/2001.

Invero, in base al nuovo comma 1-quater dello stesso art. 30 (aggiunto dall'articolo 6, comma 1, lett. b, del D.L. n. 36/2022), gli avvisi relativi ad ogni nuova procedura di mobilità volontaria indetta da un'amministrazione pubblica a decorrere dal 1° luglio 2022 dovranno essere pubblicati in una specifica sezione del portale appositamente dedicata. Accedendo a questa sezione, quindi, i dipendenti pubblici potranno avere immediatamente sotto controllo il quadro completo delle opportunità di trasferimento esistenti a quel momento ed attivarsi di conseguenza. Il personale interessato a partecipare ad una procedura di mobilità dovrà inviare la propria candidatura, previa registrazione nel portale corredata dal proprio *curriculum vitae* (esclusivamente in formato digitale).

La norma solleva però anche alcuni rilevanti dubbi applicativi: occorre chiarire innanzitutto come verranno gestite le comunicazioni tra l'amministrazione che indice la procedura di mobilità e i soggetti interessati. Queste ultime avverranno direttamente attraverso il portale o mediante gli strumenti di contatto indicati negli avvisi di mobilità?

Un altro aspetto da chiarire riguarda i termini di pubblicazione sul portale dell'avviso di mobilità. Nel silenzio della norma è ragionevole pensare che la pubblicazione dell'avviso sul portale avvenga contestualmente alla pubblicazione dello stesso sul sito istituzionale dell'amministrazione? E in tal caso, il periodo minimo di pubblicazione dell'avviso resta di 30 giorni, così come previsto dal comma 1 del più volte cit. art. 30 del D.Lgs. 165/2001 (norma non abrogata dal provvedimento in esame)?

Ciò che pare chiaro fin d'ora, comunque, è che queste disposizioni non troveranno applicazione in caso di "mobilità per interscambio" o "mobilità per compensazione", visto che in questa

fattispecie, come opportunamente chiarito dal Dipartimento della funzione pubblica nella nota n. 20506 del 30 marzo 2015, si può tranquillamente prescindere dall'adozione di un apposito avviso pubblico. Altrettanto escluse dall'obbligo dovrebbero essere le procedure di mobilità previste dal comma 2 dell'articolo 30, in quanto tale trasferimento si perfeziona con il semplice accordo tra le amministrazioni interessate (anche senza il consenso del lavoratore ceduto).

Nuove modalità di svolgimento dei concorsi pubblici

L'art. 3 del D.L. n. 36/2022 propone un significativo restyling delle procedure di reclutamento del personale non dirigenziale introdotte dall'art. 10 del decreto-legge n. 44 del 2021, cercando di coniugare meglio le esigenze di semplificazione e celerità procedurale dei concorsi con la qualità delle selezioni.

In particolare, la norma in commento prevede che nei concorsi pubblici per l'assunzione di personale non dirigenziale, i bandi di concorso dovranno prevedere «l'espletamento di almeno una prova scritta, anche a contenuto teorico-pratico, e di una prova orale, comprendente l'accertamento della conoscenza di almeno una lingua straniera». D'ora in poi, quindi, i reclutamenti potranno prevedere anche più di una prova scritta e non potranno più prescindere dallo svolgimento della prova orale (durante la pandemia, le prove erano state ridotte a un solo scritto e ad una prova orale facoltativa).

In ogni caso, spetterà agli enti stabilire in relazione ad ogni profilo ricercato il numero di prove d'esame ed il modo con cui svolgerle e correggerle, assicurando tempi rapidi e certi di svolgimento del concorso.

Come già stabilito per i dirigenti, poi, è prevista l'introduzione di sistemi di valutazione basati sulle competenze e sulle attitudini (assessment). La norma prevede infatti che le prove di esame dovranno essere «finalizzate ad accertare il possesso delle competenze, intese come insieme delle conoscenze e delle capacità tecniche, o manageriali» (nella versione finale del provvedimento è sparito il riferimento alle capacità comportamentali). Spetterà comunque al bando di concorso specificare quali conoscenze e quali capacità saranno oggetto di valutazione, assicurando la coerenza delle stesse con la natura dell'impiego per il profilo ricercato.

Si conferma inoltre la forte spinta del Legislatore verso lo sfruttamento delle potenzialità offerte dall'utilizzo sistematico dei processi di digitalizzazione. Viene stabilito infatti che i concorsi pubblici banditi dalle amministrazioni pubbliche dovranno prevedere «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».

Trova altresì conferma la possibilità di far precedere le prove d'esame «da forme di preselezione con test predisposti anche da imprese e soggetti specializzati in selezione di personale». Le suddette prove preselettive potranno riguardare l'accertamento delle conoscenze o il possesso delle competenze indicate nel bando.

Saranno in ogni caso le singole amministrazioni interessate a dover disciplinare concretamente i contenuti di ciascuna prova, individuando volta per volta la tipologia selettiva più conferente con la tipologia dei posti messi a concorso. Per l'assunzione di profili specializzati, tuttavia, la procedura concorsuale dovrà obbligatoriamente prevedere anche una fase di valutazione delle esperienze lavorative pregresse (e pertinenti) dei candidati. Invece, per i profili qualificati dalle amministrazioni (in sede di bando) ad elevata specializzazione tecnica, la procedura selettiva dovrà necessariamente prevedere una fase di valutazione preliminare dei titoli legalmente riconosciuti, ossia i titoli di studio, ai fini dell'ammissione alle successive fasi concorsuali (ovviamente rileveranno soltanto i titoli strettamente correlati alla natura e alle caratteristiche delle posizioni bandite). Titoli ed esperienza professionale, peraltro, potranno concorrere anche alla formazione del punteggio finale, ma mai, così come previsto dall'art. 8 del Dpr 487 del 1994, in misura superiore ad un terzo.

Vale la pena infine evidenziare che anche dopo la cessazione dello stato di emergenza le amministrazioni pubbliche che decideranno di bandire nuovi concorsi dovranno comunque rispettare specifici protocolli di sicurezza anti-Covid; sarà il Ministro della salute, con propria ordinanza (adottata su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione), ad aggiornare di volta in volta i suddetti protocolli in relazione all'andamento epidemiologico.

Per quanto riguarda invece le commissioni esaminatrici dei concorsi, la norma stabilisce innanzitutto la facoltà per le amministrazioni di prevedere che, «nella predisposizione delle prove, le commissioni siano integrate da esperti in valutazione delle competenze e selezione». Ciò appare del tutto coerente con l'introduzione di sistemi di valutazione innovativi basati anche sulle competenze e sulle attitudini (assessment). Invero, la valutazione di questi aspetti non potrà che essere appannaggio di soggetti specializzati e certificati nell'accertamento delle skill psico-attitudinali coerenti con il profilo professionale ricercato.

L'art. 3 stabilisce inoltre che le commissioni esaminatrici dei concorsi potranno «essere suddivise in sottocommissioni, con l'integrazione di un numero di componenti pari a quello delle commissioni originarie e di un segretario aggiunto». In questi casi, spetterà alla commissione esaminatrice definire in una seduta plenaria preparatoria procedure e criteri di valutazione omogenei e vincolanti per tutte le sottocommissioni.

Da ultimo, pare doveroso evidenziare che la nuova disciplina normativa così sinteticamente ricostruita si applicherà ai soli concorsi banditi dopo l'entrata in vigore del presente decreto, poiché ai concorsi banditi prima continuerà «ad applicarsi la disciplina vigente alla data di pubblicazione del bando», ovvero quella prevista all'art. 10 del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (i cui commi da 1 a 7 vengono ora abrogati). Si tratta di un regime intertemporale sufficientemente chiaro, che non pone particolari problemi all'interprete.

Concorsi, delega ad aggiornare il Dpr 487/1994

Per il pieno conseguimento delle milestone e dei target del Pnrr e per consentire il traguardo M1C1-58 con scadenza giugno 2023, il sesto comma dell'art. 3 affida a un Dpr, da adottarsi entro il 31 dicembre 2022 su proposta del ministro per la Pubblica amministrazione, il compito di operare una revisione organica del Dpr 487/1994, norma di riferimento per l'accesso al pubblico impiego.

L'aggiornamento delle disposizioni contenute nel citato decreto dovrà avvenire nel rispetto dei seguenti criteri:

- a) raccolta organica delle disposizioni regolamentari che disciplinano la medesima materia, adeguando la normativa alla nuova disciplina di livello primario
- b) semplificazione e coordinamento, sotto il profilo formale e sostanziale, del testo delle disposizioni vigenti, assicurando l'unicità, la contestualità, la completezza, la chiarezza e la semplicità della disciplina;
- c) indicazione espressa delle disposizioni da abrogare tra quelle previste dal decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, dal decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, dal decreto legge 1° aprile 2021, n. 44 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, e di ogni altra disposizione incompatibile con quelle introdotte dal presente decreto.

Limitazioni a comandi e distacchi

I commi 1, 2 e 3 dell'art. 6 del decreto-legge in esame prevedono una sostanziale revisione del quadro normativo che disciplina comandi e distacchi del personale pubblico.

Il comma 1, in particolare, introduce significative restrizioni all'uso di questi istituti da parte delle amministrazioni pubbliche, con il chiaro intento di renderli eccezionali e rigorosamente limitati nel tempo. La norma stabilisce infatti che, fatta eccezione per comandi o distacchi obbligatori e per quelli disposti presso le Unioni di comuni dagli enti che ne fanno parte, d'ora in poi le amministrazioni locali potranno fare ricorso a questi istituti nel tetto massimo del 25% dei posti non coperti a seguito della indicazione di procedure di mobilità volontaria; una base di calcolo quindi estremamente limitata, costituita dai soli posti che l'amministrazione intende coprire con la mobilità volontaria (secondo le previsioni del PTFP) e che restano vacanti.

In base al comma 2, poi, i comandi e i distacchi in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto cesseranno il 31 dicembre 2022 ovvero alla loro naturale scadenza, se successiva alla predetta data (sempre che nel frattempo non vengano perfezionate le procedure di immissione in ruolo di cui al successivo comma 3).

Secondo quanto disposto dal successivo comma 3, infine, per scongiurare il pericolo che alcune amministrazioni vedano pregiudicata la propria funzionalità per effetto del venire meno dell'apporto lavorativo del personale comandato o distaccato, le amministrazioni utilizzatrici potranno avviare procedure straordinarie di inquadramento in ruolo per il personale non dirigenziale che alla data del 31 gennaio 2022 si trovava in servizio presso di loro in posizione di comando o distacco. Per le procedure straordinarie di cui al presente comma, prosegue la norma, si terrà conto della anzianità maturata in comando o distacco, del rendimento conseguito e della idoneità alla specifica posizione da ricoprire (ciò ovviamente solo nel caso in cui i posti da destinare a tale operazione siano numericamente insufficienti a garantire l'inquadramento in ruolo di tutti i dipendenti comandati e distaccati presenti nell'amministrazione). Ma la cosa più importante è che la "stabilizzazione" del suddetto personale non richiederà alcun periodo minimo di permanenza in tale condizione e neppure il nulla osta dell'amministrazione di provenienza.

Per gli enti che decideranno di avvalersi di questa possibilità la legge prevede soltanto due vincoli: 1) la spesa massima che gli stessi potranno sostenere a tal fine non potrà eccedere il limite massimo del 50 per cento delle facoltà assunzionali disponibili; 2) la procedura di immissione in ruolo dovrà obbligatoriamente concludersi entro il 31 dicembre 2022.

Assunzioni a tempo determinato e incarichi di collaborazione professionale

Come noto, l'art. 1 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, contiene una pluralità di misure finalizzate a garantire il potenziamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni coinvolte nell'attuazione del PNRR.

In particolare, il primo periodo del comma 2 dell'art. 1 appena citato stabilisce che, «al fine di accelerare le procedure per il reclutamento del personale a tempo determinato da impiegare per l'attuazione del PNRR, le amministrazioni di cui al comma 1 possono ricorrere alle modalità di selezione stabilite dal presente articolo».

Ora, però, il comma 3 dell'art. 10 del decreto in commento estende questa possibilità anche ai «soggetti attuatori di interventi previsti dal medesimo Piano». D'ora in poi, quindi, anche regioni ed enti locali potranno avvalersi di queste speciali modalità selettive per il reclutamento di personale a tempo determinato e il conferimento di incarichi di collaborazione.

L'art. 1 del D.L. 80/2021 individua diversi possibili canali di accesso:

1. svolgendo in autonomia le procedure concorsuali mediante modalità digitali, decentrate e semplificate, prevedendo, oltre alla valutazione dei titoli, lo svolgimento della sola prova scritta (comma 4);
2. attingendo agli elenchi inseriti nel portale del reclutamento e istituiti dal Dipartimento della funzione pubblica (ai sensi dei commi da 5 a 9);
3. utilizzando graduatorie concorsuali vigenti anche di concorsi a tempo determinato (comma 14);
4. ricorrendo ai concorsi unici centralizzati organizzati dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi del comma 3-quinquies dell'articolo 4 del D.L. n. 101/2013 (comma 10);

Peraltro, le suddette modalità di reclutamento verranno sicuramente utilizzate in via prioritaria per l'attuazione del Pnrr, ma potranno essere impiegate dalle pubbliche amministrazioni anche per finalità ulteriori e più ampie legate al rafforzamento della propria capacità amministrativa. Le amministrazioni, inoltre, potranno avvalersi di queste forme semplificate di reclutamento anche per le procedure già avviate, oltre che ovviamente per quelle che devono essere ancora avviate (così dispone infatti il comma 4 dell'art. 10 del D.L. 36/2022).

Resta in ogni caso ferma la possibilità di ricorrere alle procedure ordinarie di reclutamento (come da ultimo ridefinite dall'art. 3 del presente decreto), visto che il ricorso alle modalità di reclutamento semplificate di cui all'art. 1 del D.L. 80/2021 è definito come possibilità e non obbligo.

Conferimento incarichi retribuiti ai pensionati da almeno 2 anni

Secondo quanto previsto dall'art. 10, comma 1, del D.L. n. 36/2022, fino al 31 dicembre 2026 le amministrazioni titolari di interventi previsti nel PNRR, ivi incluse le Regioni e gli enti locali, potranno eccezionalmente conferire incarichi retribuiti di lavoro autonomo anche a soggetti già collocati in quiescenza da almeno 2 anni, così derogando al divieto di cui all'articolo 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

A loro le pubbliche amministrazioni titolari di interventi previsti nel PNRR potranno affidare gli incarichi previsti dall'art. 7, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001, riservati ad «esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria» chiamati a rendere prestazioni «di natura temporanea altamente qualificata».

Tuttavia, coerentemente con quanto disposto dal cit. art. 7, comma 6, del D.Lgs. 165/2001, l'attribuzione di tali incarichi dovrà essere preceduta dalla dimostrazione, da parte delle amministrazioni conferenti, dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al loro interno

A tali soggetti potranno inoltre essere conferiti gli incarichi di cui all'articolo 31, comma 8, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nonché, in presenza di particolari esigenze alle quali non è possibile far fronte con personale in servizio e per il tempo strettamente necessario all'espletamento delle procedure di reclutamento del personale dipendente, l'incarico di responsabile unico del procedimento di cui comma 1 del medesimo articolo 31.