



Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

Intesa, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica 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” – PNRR.

Repertorio atti n. 184/CU 30 NOVEMBRE 2022

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella odierna seduta del 30 novembre 2022:

VISTO l'articolo 9, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 27 agosto 1997, n. 281 ai sensi del quale la Conferenza unificata “promuove e sancisce intese tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane. Nel caso di mancata intesa o di urgenza si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3, commi 3 e 4”;

VISTO l'articolo 3, comma 6, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, che prevede di aggiornare, entro il 31 dicembre 2022, le disposizioni del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, nel rispetto delle misure introdotte dal medesimo articolo 3 e nel rispetto dei principi e criteri direttivi ivi stabiliti;

VISTA la nota DAGL n. 8855 dell'11 ottobre 2022 inviata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi, inerente allo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, “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”, già approvato in esame preliminare nella riunione del Consiglio dei Ministri del 5 ottobre 2022, corredato delle prescritte relazioni e munito del “VISTO” del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

CONSIDERATO che detto provvedimento è stato trasmesso alle Regioni e Province autonome, all'ANCI, all'UPI e ai Ministeri interessati con nota DAR n. 16696 del 13 ottobre 2022, con cui è stata contestualmente convocata una riunione tecnica da svolgersi il 24 ottobre 2022, successivamente annullata con nota DAR n. 17004 del 19 ottobre 2022;

CONSIDERATO che, con nota DAR n. 18471 del 14 novembre 2022, è stata nuovamente convocata una riunione tecnica ai fini dell'esame del provvedimento, tenutasi il 18 novembre 2022, all'esito della quale la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha inviato un documento, acquisito al protocollo DAR n. 18982 del 18 novembre 2022, contenente osservazioni



Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

e richieste emendative al provvedimento in argomento, inoltrato alle Amministrazioni interessate con nota DAR 19006;

CONSIDERATO che l'ANCI ha inviato un documento recante osservazioni, acquisito al protocollo DAR n. 19065 del 21 novembre 2022, trasmesso in pari data alle Amministrazioni interessate con nota DAR 19111;

CONSIDERATO che la Presidenza del Consiglio dei ministri, Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione, ha trasmesso uno schema aggiornato di decreto, acquisito al protocollo DAR n. 19611 del 25 novembre 2022, inoltrato, in pari data, alle Amministrazioni coinvolte con nota DAR n. 19616 con cui è stata contestualmente convocata una riunione tecnica da svolgersi il 28 novembre 2022;

CONSIDERATO che nel corso della predetta riunione le Regioni e le Province autonome, l'ANCI e l'UPI hanno formulato ulteriori osservazioni e che la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione, all'esito della riunione ha trasmesso uno schema aggiornato del decreto, acquisito al protocollo DAR n. 19734 del 28 novembre 2022, inoltrato, in pari data, alle Amministrazioni interessate con nota DAR n. 19737;

CONSIDERATO che, nel corso dell'odierna seduta di questa Conferenza:

- le Regioni e le Province autonome hanno espresso intesa;
- l'ANCI ha espresso intesa;
- l'UPI ha espresso intesa;

ACQUISITO l'assenso del Governo, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e degli Enti locali;

SANCISCE INTESA

nei termini di cui in premessa, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 27 agosto 1997, n. 281 sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487 "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" – PNRR, trasmesso dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione, ed acquisito al protocollo DAR n. 19734 del 28 novembre 2022.

Il Segretario
Cons. Paola D'Avena

Il Presidente
Ministro Roberto Calderoli



Firmato digitalmente da D'AVENA
PAOLA
C = IT
O = PRESIDENZA CONSIGLIO DEI
MINISTRI



Firmato digitalmente da
CALDEROLI ROBERTO
C = IT
O = PRESIDENZA CONSIGLIO DEI
MINISTRI

SLR/CS



Numero ____/____ e data __/__/____ Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 12 gennaio 2023

NUMERO AFFARE 01887/2022

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei ministri – Ministero per la pubblica amministrazione.

Schema di 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.

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 1477 del 20 dicembre 2022 con la quale la Presidenza del Consiglio dei ministri – Ministero per la pubblica amministrazione ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Marina Perrelli;

11. Con la nota prot. n. 1477 del 20 dicembre 2022 il Ministero della pubblica

amministrazione ha trasmesso lo schema di decreto in oggetto per il prescritto parere, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988 n. 400.

Il Ministero riferisce che lo schema attua l'articolo 3, comma 6, del decreto - legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2022, n. 79, ai sensi del quale *“Con decreto del Presidente della Repubblica da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, entro il 31 dicembre 2022, si provvede all'aggiornamento delle disposizioni del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, nel rispetto delle misure introdotte dal presente articolo e 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 , convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, e di ogni altra disposizione incompatibile con quelle introdotte dal presente decreto”*.

Nella relazione illustrativa, nell'Analisi Tecnico Normativa - A.T.N. e nell'Analisi di Impatto Regolamentare - A.I.R., inviate unitamente allo schema, il Ministero proponente specifica che il decreto, nel dare attuazione al citato articolo 3, comma 6, *“integra gli elementi costitutivi della milestone MIC1-56 (...), realizzando, entro il termine previsto del 31 dicembre 2022, le finalità relative alla modifica del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, (...) al fine di adeguarlo alle esigenze di riforma del pubblico impiego e di efficientamento,*

digitalizzazione, velocizzazione e razionalizzazione nello svolgimento delle procedure concorsuali”.

La *milestone* M1C1-56 prevede le norme abilitanti per la riforma del pubblico impiego – *the enabling legislation for the reform of public employment.*

1.2. Il testo trasmesso al Consiglio di Stato è accompagnato dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnica, dall’Analisi Tecnico Normativa - A.T.N., dall’Analisi di Impatto Regolamentare - A.I.R., dalla bollinatura del Ministero dell’economia e delle finanze, dall’intesa, ai sensi dell’articolo 9, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, espressa nella seduta della Conferenza unificata del 30 novembre 2022.

Considerazioni generali

1.1. Nella documentazione a corredo dello schema di decreto (cfr. relazione illustrativa, A.T.N. ed A.I.R.) il Ministero proponente evidenzia che il provvedimento intende perseguire molteplici obiettivi che *“si pongono a vantaggio tanto della pubblica amministrazione (in termini, come detto, di efficienza ed efficacia nello svolgimento delle selezioni), quanto dei partecipanti ai concorsi, nei confronti dei quali si è reputato di dover garantire la maggiore e più agevole possibilità di partecipazione”* (cfr. relazione illustrativa pag. 1 e ss.).

1.2. Si afferma che lo schema di decreto in esame persegue i seguenti obiettivi principali:

1) l’aggiornamento e la semplificazione della disciplina in materia di accesso agli impieghi delle pubbliche amministrazioni, attraverso il coordinamento della normativa vigente e il suo adeguamento alle riforme introdotte nel pubblico impiego e a quelle di efficientamento, digitalizzazione, velocizzazione e razionalizzazione nello svolgimento delle procedure concorsuali;

2) la digitalizzazione, attraverso un meccanismo di partecipazione alle procedure selettive completamente informatizzato. In particolare il portale In.PA consente un

reclutamento veloce e trasparente, innalza la qualità del capitale professionale delle pubbliche amministrazioni, permette ai partecipanti di reperire, in un unico luogo e attraverso un solo strumento, tutte le informazioni utili alla procedura (bandi, profili ricercati, comunicazioni, graduatorie) e di procedere all'inserimento della domanda di partecipazione, del *curriculum*, nonché al pagamento dell'eventuale contributo previsto, elidendo gli ostacoli burocratici tipici delle selezioni;

3) l'introduzione di misure a garanzia della parità di genere per evitare che sia compromessa la partecipazione al concorso delle donne in gravidanza/allattamento, qualora siano nell'impossibilità di rispettare il calendario previsto dal bando, con la previsione di prove asincrone o la disponibilità di appositi spazi;

4) l'adeguamento dei meccanismi di riserva e dei titoli di preferenza al nuovo contesto ed alla salvaguardia della parità di genere attraverso la rimodulazione delle categorie protette, in considerazione della perdurante vigenza di disposizioni ritenute anacronistiche, come quelle relative alla riserva nell'accesso al pubblico impiego in favore di talune categorie di soggetti, con l'obiettivo di evitare le connesse ingiustificate discriminazioni sia nei confronti degli altri partecipanti in generale, sia basate sul genere. Per perseguire la predetta finalità si è ritenuto di valorizzare, quale titolo di preferenza, l'appartenenza al genere meno rappresentato nell'amministrazione in relazione alla qualifica per la quale il candidato ha partecipato, a parità di titoli e merito ed a determinate condizioni.

1.3. Il Ministero proponente ha, infine, specificato che restano esclusi dall'ambito di applicazione del decreto:

- i soggetti di cui all'articolo 3, commi 1, 1-bis e 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in relazione ai quali sono fatte salve le disposizioni previste dai rispettivi ordinamenti;
- il personale del servizio sanitario nazionale disciplinato da specifici regolamenti, secondo quanto previsto dall'articolo 18 del D.lgs. n. 502 del 1992;

- i segretari comunali e provinciali per il reclutamento dei quali continuano a trovare applicazione, in via esclusiva, le disposizioni di cui all'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997 n. 465, all'articolo 98, commi 4 e 5, del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, all'articolo 16-ter, commi da 1 a 4, del Decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2000, n. 8.

Esame dei punti più rilevanti e rilievi della Sezione.

2. La Sezione ritiene opportuno non procedere all'esame analitico dell'articolato del decreto, sottoposto al suo parere, in quanto alcune delle criticità rilevate inducono a ravvisare la sussistenza dei presupposti per rimmetterlo al Ministero proponente al fine di stimolare un'ulteriore e più approfondita riflessione sulle modalità di attuazione dell'articolo 3, comma 6, del decreto - legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2022, n. 79.

2.1. La Sezione rileva che il citato articolo 3, comma 6, elenca i criteri guida per l'aggiornamento delle disposizioni che regolano le modalità di accesso al pubblico impiego e le correlate procedure concorsuali dai quali si desume che il legislatore ha inteso procedere ad un riordino della materia attraverso una "*raccolta organica delle disposizioni regolamentari*" che disciplinano la materia, adeguandola alla nuova normativa di livello primario con le dichiarate finalità di "*semplificazione e coordinamento, sotto il profilo formale e sostanziale, del testo delle disposizioni vigenti, assicurandone l'unicità, la contestualità, la completezza, la chiarezza e la semplicità*", oltre ad avere previsto dei puntuali interventi di delegificazione (cfr. articolo 3, comma 6, lettera c).

2.2. A fronte delle finalità di raccolta organica, accorpamento, coordinamento e semplificazione delle disposizioni vigenti in materia di accesso al pubblico impiego e di concorsi, dichiaratamente perseguite dal legislatore tramite l'aggiornamento del d.P.R. n. 487 del 1994, la Sezione non può non evidenziare che l'A.T.N. a corredo del decreto si limita a richiamare, quale "quadro normativo nazionale di riferimento", il più volte citato articolo 3, comma 6, da attuare, il decreto del

Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, da aggiornare, e il decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, recante “Norme sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni”, per poi procedere a una mera elencazione delle modifiche introdotte nel d.P.R. n. 487 del 1994 e delle abrogazioni disposte.

In particolare: 1) nella sezione dedicata alla “*Analisi della compatibilità dell’intervento con i principi costituzionali*” il Ministero proponente afferma che “*Il provvedimento non presenta profili di incompatibilità con i principi costituzionali*”; 2) nella sezione dedicata alla “*Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall’articolo 118, primo comma, della Costituzione*” si rileva che “*Le norme in esame sono compatibili e rispettano i principi di sussidiarietà verticale di cui all’articolo 118 della Costituzione, in quanto non attribuiscono ad amministrazioni statali compiti spettanti alle regioni o agli enti locali*” ; 3) nella parte dedicata alla “*Verifica della piena utilizzazione e dell’aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all’Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi*” si asserisce che “*Non appare necessario commissionare all’Istat apposite elaborazioni statistiche*”.

2.3. Secondo la costante giurisprudenza di questa Sezione, riaffermata da ultimo anche nel parere n. 107 del 2022, l’A.T.N. e l’A.I.R. “*costituiscono un elemento essenziale dello schema sottoposto all’esame del Consiglio di Stato*” e non rappresentano “*un oneroso adempimento meramente formale (...), bensì costituiscono modalità essenziali del decision making process, decisive per il perseguimento della qualità normativa*” (cfr. parere n. 341 del 2017).

Posto che la funzione principale dell’A.T.N. è la valutazione del quadro giuridico all’interno del quale si muove la nuova regolamentazione e che tale valutazione è

tanto più necessaria quanto più si incide su un tessuto normativo policentrico e stratificato, la Sezione osserva che l'A.T.N. trasmessa manca di un'analisi sistematica della materia, limitandosi ad una ricognizione descrittiva e minimale delle principali disposizioni di livello primario.

E' del tutto assente l'analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali, pur non essendo revocabile in dubbio che la nuova normativa riguarda un settore le cui linee portanti sono frutto della diretta applicazione di molteplici principi costituzionali – articoli 2, 3, 4, 51 e 97 Costituzione - rappresentando il pubblico concorso la regola generale per il reclutamento del personale delle PP.AA., ad eccezione di specifiche ipotesi di interesse pubblico idonee a giustificare una deroga (cfr. Corte costituzionale 27 febbraio 2020, n. 36).

Le riforme dell'impiego pubblico hanno lasciato tendenzialmente inalterata la dimensione pubblicistica del reclutamento, che trova fondamento nell'articolo 97, comma 4, Costituzione. Tale dimensione pubblicistica si traduce in un'attuazione del principio costituzionale rimessa all'ordinamento speciale della pubblica amministrazione, con norme di legge e regolamenti di organizzazione – tra cui rientra indubbiamente quello in esame -, cui si giustappone un limitato apporto della contrattazione collettiva.

Di tale dimensione di diritto pubblico sono tratti salienti gli elementi essenziali del concorso, come forma dell'esercizio di un potere preordinato alla tutela di interessi pubblici fondati direttamente sulla

Costituzione (articoli 97, commi 2 e 4, 51 Costituzione), in cui la selezione meritocratica si pone a garanzia dell'imparzialità dell'assunzione e dell'esclusivo «servizio della Nazione» (art. 98 Costituzione), nonché quale dimostrazione della professionalità idonea a legittimare l'esercizio della funzione.

Se non è revocabile in dubbio che il modello dell'accesso al pubblico impiego e delle correlate procedure selettive devono adattarsi alle esigenze di rinnovamento della pubblica amministrazione, ciò deve avvenire sempre nel rispetto dell'apertura delle selezioni a tutti i cittadini in condizioni di eguaglianza (art. 51 Costituzione),

secondo quello che è ancora oggi un diritto politico, - connesso simultaneamente al principio lavoristico ed a quello personalistico che caratterizzano la cittadinanza -, di partecipazione alla gestione della *res publica*.

2.4. La Sezione non può, quindi, non evidenziare che a fronte del complesso quadro giuridico ordinamentale all'interno del quale si muove la nuova regolamentazione, nell'A.T.N. trasmessa, nonostante sia espressamente affermato che la nuova normativa incide su tutte le pubbliche amministrazioni ed ha come destinatari diretti una platea indefinita di aspiranti all'accesso all'impiego pubblico, manca una valutazione unitaria e complessiva delle sue possibili conseguenze sul settore dell'occupazione in generale (attesa l'interdipendenza della domanda di lavoro tra settore pubblico e settore privato e della correlata offerta) e nella P.A. in particolare.

2.5. Nell'A.T.N. è, inoltre, totalmente pretermessa ogni valutazione delle conseguenze della nuova disciplina sull'ordinamento anche in termini di contenzioso.

A tale ultimo riguardo la Sezione evidenzia che nella sezione *“Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo progetto”* si afferma testualmente che *“Non vi sono linee prevalenti della giurisprudenza né si segnala la pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo progetto”*.

La Sezione ritiene, invece, che è necessaria un'attenta valutazione del nutrito e complesso contenzioso insorto in relazione alla digitalizzazione sia delle modalità di accesso alle prove concorsuali che del loro svolgimento.

A mero titolo esemplificativo, e senza alcuna pretesa di esaustività, si richiamano le molteplici pronunce del giudice amministrativo di primo e di secondo grado in materia di esclusioni dalle procedure concorsuali a causa di errori e/o omissioni nella compilazione della domanda telematica e dei connessi principi di affidamento digitale e di soccorso istruttorio, elaborati dalla giurisprudenza (cfr. Consiglio di

Stato, VI, 15.3.2021, n. 2226; T.A.R. Lazio, II 19.4.2022, n. 4664), così come quelle concernenti i casi di crash di rete ovvero di altre tipologie di difficoltà telematiche verificatesi nel corso di procedure concorsuali da remoto, quando siano riconducibili a un malfunzionamento della connessione internet o a ragioni tecniche e non a negligenza o a malafede del partecipante (cfr. Consiglio di Stato, VI, 1.7.2021, n. 5008) o ancora quelle afferenti all'incidenza della digitalizzazione sulla valutazione della prova concorsuale.

Merita anche di essere ricordato che la giurisprudenza è costante nell'affermare che l'utilizzo delle tecnologie informatiche nella procedura amministrativa non può pregiudicare i partecipanti, dovendo la P.A. farsi carico di eventuali disfunzioni del sistema.

A tale riguardo la Sezione osserva che l'analisi della giurisprudenza formatasi sulla materia in esame consentirebbe anche di individuare misure idonee a sterilizzare i rischi di contenzioso attraverso la previsione di presidi idonei di verifica e controllo delle tecnologie digitali, necessariamente diversificati in relazione alla tipologia di criticità da fronteggiare: criticità che possono scaturire dall'uso di tecnologie di intelligenza artificiale ovvero discendere da asserite problematiche connesse al funzionamento delle piattaforme e alla loro ispezionabilità.

Al fine di perseguire e valorizzare le potenzialità insite nel ricorso alle nuove tecnologie, in termini di velocizzazione e di semplificazione delle modalità di presentazione delle domande di partecipazione e anche dello svolgimento delle stesse prove selettive, la Sezione ritiene che sia necessaria e utile una panoramica dei principali profili di rischio derivanti dalla loro utilizzazione, come stigmatizzati nelle pronunce del giudice amministrativo, a maggior ragione in considerazione del fatto che il decreto integra la *milestone* M1C1-56 .

Merita, infine, di essere evidenziato come tale analisi sia necessaria anche in considerazione del fatto che un meccanismo di partecipazione alle procedure selettive completamente informatizzato mai potrebbe incidere sul rispetto del principio dell'apertura delle selezioni a tutti i candidati in condizioni di eguaglianza

(artt. 2, 3 e 51 Cost.).

3. Considerazioni analoghe a quelle formulate in relazione all'A.T.N. devono essere svolte anche con riguardo all'A.I.R..

Come affermato più volte da questa Sezione l'A.I.R. *“si pone, per sua natura, ‘a monte’ della redazione dell’articolato, in quanto può (e deve) contribuire a determinarne il contenuto”* (cfr. parere n. 107 del 2022).

Tale concezione dell'A.I.R. viene esplicitata nel D.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169, che ne disciplina le modalità di svolgimento e i contenuti, unitamente alla V.I.R. (Valutazione di Impatto della Regolazione). In particolare, A.I.R. e V.I.R. sono definiti come *“strumenti che, tra loro integrati, concorrono alla qualità del processo normativo, dall’individuazione dei fabbisogni e delle priorità, all’ideazione degli interventi, alla loro attuazione, sino alla loro revisione, secondo un approccio circolare alla regolazione”* (art. 2, co. 1).

3.1. Avendo riguardo allo specifico contenuto del provvedimento in esame, tale adempimento istruttorio avrebbe dovuto rivestire una particolare rilevanza, perché avrebbe consentito di comprendere – se correttamente effettuato - in che misura, con quale tempistica e attraverso quali modalità si rivelerà possibile il conseguimento degli obiettivi principali del decreto sottoposto a parere, in conformità anche alla più volte citata *milestone* M1C1-56, vale a dire l’aggiornamento e la semplificazione della disciplina in materia di accesso agli impieghi delle pubbliche amministrazioni, la digitalizzazione, la velocizzazione e la razionalizzazione nello svolgimento delle procedure concorsuali, l’introduzione di misure a garanzia della parità di genere e, in generale, l’adeguamento dei meccanismi di riserva e dei titoli di preferenza al nuovo contesto ed alla salvaguardia della parità di genere.

Tutti gli obiettivi perseguiti attraverso il decreto sottoposto a parere appaiono strettamente legati ad una circostanziata ricognizione della situazione esistente:

- quanto alla digitalizzazione in termini di concrete possibilità e capacità delle pubbliche amministrazioni di utilizzare le piattaforme e di effettiva disponibilità di strumenti informatici e con riguardo alla platea degli aspiranti all'accesso al pubblico impiego del possesso di una adeguata alfabetizzazione digitale;
- quanto alla parità di genere, in termini di verifica del personale in servizio, di percentuali di presenza dei generi, di eventuale differenziazione della suddetta presenza in relazione alle funzioni svolte, di esame delle criticità rilevate nelle procedure selettive in termini di accesso rispetto a determinate categorie di soggetti.

3.2. L'A.I.R., invece, prende le mosse dalla premessa che *“Il Pnrr vincola a portare a termine un programma che prevede di riformare la capacità amministrativa delle nostre istituzioni. L'intervento normativo si pone, dunque, nel perimetro delle riforme previste nella Milestone MIC1-56 e rafforza la governance degli interventi”* e che il *“contesto normativo predisposto, pertanto, non affronta un “problema”, ma individua una risposta ad una esigenza di riforma prevista dal PNRR. Si tratta, pertanto, di una valutazione politica che ha determinato, attraverso talune misure, quali quella del portale del reclutamento, scelte normative che vanno nella direzione della digitalizzazione e della centralizzazione delle procedure concorsuali.”*

Da tale premessa si inferisce, in assenza di un'analisi ricognitiva degli effetti delle disposizioni vigenti *ante* modifica, nonché in mancanza di qualsiasi dato di tipo statistico e circostanziale relativo al settore disciplinato, che *“il Governo ha introdotto misure coerenti al PNRR (approvato a suo tempo dal Parlamento) che sono state oggetto di previo confronto anche con la Commissione UE e ciò al fine di assicurare che le misure adottate fossero pienamente rispondenti alle milestone e target previsti”* e si esclude l'esistenza di *“possibili soluzioni alternative all'intervento adottato in quanto una diversa soluzione sarebbe stata inconferente con il PNRR”*.

Alla luce di tutte le suesposte considerazioni e richiamati gli obiettivi principali perseguiti attraverso il decreto sottoposto a parere, la Sezione osserva che l'A.I.R.

deve necessariamente contenere dati numerici, statistici, fattuali e circostanziali per supportare le scelte operate in sede di modifica, per dimostrarne la necessità rispetto alla cosiddetta opzione zero e per evidenziarne, seppure in un'ottica di proiezione, l'utilità ai fini di un reclutamento veloce e trasparente, dell'asserito, ma indimostrato,

innalzamento della qualità del capitale professionale delle pubbliche amministrazioni, dell'effettività della riforma delle PP.AA. anche nell'ottica del PNRR.

3.3. Manca, infine, qualsiasi previsione di forme strutturate di monitoraggio, fondamentali per valutare il raggiungimento degli obiettivi perseguiti e funzionali anche ad un sistema di correzione "continua" dell'articolato, indispensabile a maggior ragione laddove la normativa disciplini l'uso di tecnologie soggette ad evoluzione.

3.4. Fattibilità e *compliance* costituiscono parte integrante dell'A.I.R. e ne rappresentano aspetti essenziali proprio con riguardo alla idoneità del testo normativo ad essere "messo a terra" in modo efficace.

In altre parole, un'A.I.R. ben strutturata anche negli aspetti di fattibilità della riforma avrebbe dovuto fare emergere tutte le problematiche connesse alle modifiche apportate dall'aggiornamento del d.P.R. n. 487 del 1994.

Per contro, il documento trasmesso, pur essendo correttamente strutturato dal punto di vista formale,

risulta, in concreto, carente di elementi necessari al conseguimento degli scopi per i quali l'A.I.R. è stata concepita in quanto contiene una serie di considerazioni che, lungi dall'essere *evidence based*, risultano apodittiche e generiche, di natura qualitativa/discorsiva e non quantitativa/analitica.

La Sezione invita, pertanto, l'amministrazione proponente ad integrare adeguatamente l'analisi svolta nei termini anzidetti.

4. Con riguardo alle misure relative all'"*adeguamento dei meccanismi di riserva e*

titoli di preferenza al nuovo contesto ed alla salvaguardia della parità di genere” la Sezione rileva che nell’articolo 3, comma 6, del decreto - legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2022, n. 79, manca qualsiasi indicazione e qualsiasi riferimento all’adeguamento dei meccanismi di riserva e titoli di preferenza al nuovo contesto ed alla salvaguardia della parità di genere, così come all’introduzione di misure che garantiscano la parità di genere.

Ciononostante nella relazione illustrativa si dà atto che si è ritenuto:

- di limitare le categorie protette da riserva e di rimodulare i titoli di preferenza *“alla luce dell’anacronismo di alcune norme che giustificavano il riconoscimento della riserva nell’accesso al pubblico impiego in favore di talune categorie di soggetti, ed al fine di evitare che il perdurare di tale situazione potesse generare ingiustificate discriminazioni, sia nei confronti degli altri partecipanti in generale, sia fondate sul genere”*;
- *“di valorizzare, quale titolo di preferenza, l’appartenenza al genere meno rappresentato nell’amministrazione in relazione alla qualifica per la quale il candidato ha partecipato, a parità, ovviamente di titoli e merito”*;
- di consentire la fruizione dei vantaggi derivanti dai titoli di preferenza *“anche se la causa sottesa al titolo stesso si sia verificata in pendenza dello svolgimento della procedura concorsuale, ovvero tra il momento di presentazione della domanda e la scadenza del termine ultimo per la produzione della relativa documentazione”*.

4.1. Per quanto concerne l’adeguamento dei meccanismi di riserva e dei titoli di preferenza nell’A.I.R. si richiamano *“a titolo esemplificativo, le riserve in favore dei militari in ferma di leva prolungata e di volontari specializzati delle tre Forze armate congedati senza demerito al termine della ferma o rafferma contrattuale nel limite del 20 per cento delle vacanze annuali dei posti messi a concorso, nonché quelle in favore degli ufficiali di complemento dell’esercito, della Marina e dell’Aeronautica che hanno terminato senza demerito la ferma biennale”* e si afferma che sarebbe discriminatorio mantenere un simile titolo di preferenza in quanto *“tale obbligo non è più attivo dall’anno 2000”* anche in considerazione del

fatto “che l’aver prestato servizio quale ufficiale è criterio preferenziale – laddove non esclusivo – per l’accesso al servizio permanente nelle Forze armate, talché riproporre analogo beneficio anche nei concorsi per la pubblica amministrazione appare sperequativo rispetto alla generalità dei cittadini”.

La Sezione si interroga se sia possibile con regolamento, adottato ai sensi dell’articolo 17, comma 2, della legge n. 400/1988, modificare un istituto quale la riserva dei posti nelle assunzioni in favore dei militari volontari congedati, prevista dagli articoli 1014 e 678 del D. lgs. n. 66/2010; deve infatti rilevarsi che la base legislativa di cui all’art. 3, comma 6 (sopra testualmente riportato), pone dei criteri contenutistici e finalistici, in particolare sub a) e b), dai quali non emerge che le (conseguenziali) abrogazioni espresse previste dalla lettera c) - (a sua volta previsione generica, sostanzialmente coincidente con la previsione di astratta “autorizzazione” alla fonte regolamentare, di cui all’art.17, comma 2, della legge n.400 del 1988) -, possano coinvolgere i meccanismi di riserva e dei titoli di preferenza (come già evidenziato al precedente punto 4.). Tale innovazione alle fonti primarie vigenti non appare con immediatezza conseguire ad un mero, e generico, principio di “adeguamento”, concretizzato, nel caso specifico, sulla base di una necessità logica e di una (non dimensionata) criticità che non risultano auto-evidenti (e quindi assumibili come contenuto implicitamente necessario della stessa previsione di legge relativa alla portata del regolamento). Pertanto, si invita il Ministero proponente a chiarire in generale in base a quale fonte primaria è operata la dichiarata revisione delle riserve e dei titoli di preferenza di cui al nuovo articolo 5, rubricato “Categorie riservatarie, preferenze e parità di genere”, nonché a verificare l’incidenza e l’utilità concreta di tale revisione sulle disposizioni vigenti che le prevedono.

4.2. Un’ulteriore e più approfondita riflessione, ad avviso della Sezione, merita l’introduzione di misure che garantiscano la parità di genere.

In forza del combinato disposto degli articoli 5 e 6 dello schema di decreto si

intende “valorizzare, quale titolo di preferenza, l'appartenenza al genere meno rappresentato nell'amministrazione in relazione alla qualifica per la quale il candidato ha partecipato, a parità, ovviamente di titoli e merito”.

Il novellato articolo 5, comma 4 lettera o), prevede quale titolo di preferenza l'“appartenenza al genere meno rappresentato nell'amministrazione che bandisce la procedura in relazione alla qualifica per la quale il candidato concorre, secondo quanto previsto dall'articolo 6”, che a sua volta dispone che “Al fine di garantire l'equilibrio di genere nelle pubbliche amministrazioni, il bando indica, per ciascuna delle qualifiche messe a concorso, la percentuale di rappresentatività dei generi nell'amministrazione che lo bandisce, calcolata alla data di adozione del bando. Qualora il differenziale tra i generi sia superiore al trenta per cento, si applica il titolo di preferenza di cui all'articolo 5, comma 4, lettera o), in favore del genere meno rappresentato”.

Al riguardo la Sezione osserva:

- che tale obiettivo non risulta espressamente previsto dal più volte citato articolo 3, comma 6, al quale viene data attuazione attraverso il presente decreto e che in nessuno dei documenti a corredo dello schema di decreto viene chiarito in forza di quale disposizione primaria si procede all'introduzione di una simile previsione nell'ordinamento tramite una fonte secondaria;
- che nell'A.T.N. manca qualsiasi valutazione sull'incidenza della predetta previsione sul quadro normativo generale di riferimento e sulla “compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali”, pur essendo indubbie le implicazioni di tale disciplina in relazione agli articoli 2, 3, 51 e 97 della Costituzione, nonché essendo quanto meno opinabile la necessità della sua introduzione in presenza di una serie di disposizioni a carattere specifico, quali l'art. 7 del D. Lgs. 165/2001 che disciplina la parità e le pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso al lavoro pubblico, nonché l'art. 27 (“Divieti di discriminazione nell'accesso al lavoro”) del D. Lgs. 198/2006 (“Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246);

- che nell'A.I.R. il Ministero proponente si limita a riportare la modifica degli articoli 5 e 6 senza produrre nessun dato statistico a supporto della stessa. In particolare manca una ricognizione complessiva della situazione attuale per livelli di *governance* e tipologia di amministrazioni e conseguentemente una valutazione delle risultanze per individuare l'eventuale esistenza di "squilibri di genere nelle pubbliche amministrazioni" ai quali si intende porre rimedio attraverso la detta previsione e per dimostrare che, al netto della sua compatibilità con i principi costituzionali richiamati, si tratti di modifica necessaria ed efficace rispetto al fine perseguito, riscontrato e dimensionato, stabilendo un'oggettiva e ragionevole soglia di rilevanza, alla luce della effettiva attuale situazione di fatto (e ciò, si precisa, in termini di rilevanti ed effettivi squilibri, della loro permanenza, ovvero modifica in senso auto-correttivo a regime normativo invariato, e quindi anche alla luce dell'andamento evolutivo, nel tempo, del problema della presenza "di genere" nei vari plessi e profili professionali delle pubbliche amministrazioni);

- che l'assenza di una analisi di dati e di elementi di fatto, relativi alla situazione attuale delle amministrazioni non consente di comprendere l'efficacia della nuova disciplina rispetto alle finalità dichiarate e di escludere che si tratti solo di una sorta di "riaffermazione di principio", a prescindere da una sua effettiva valenza in termini di risoluzione di situazioni discriminatorie effettivamente esistenti e non altrimenti correggibili che con un nuovo ed ulteriore intervento normativo.

5. Alla luce di tutte le suesposte considerazioni e in un'ottica di collaborazione al fine dell'adozione delle soluzioni normative più efficaci, chiare e funzionali alle opzioni scelte dal legislatore la Sezione ritiene opportuno sottoporre all'attenzione del Ministero proponente gli elementi di criticità riscontrati nel testo sottoposto al suo esame.

Ferma e riservata ogni ulteriore valutazione e determinazione sul merito contenutistico del proposto

schema di decreto, la Sezione ritiene di sospendere la pronuncia del richiesto

parere, in attesa degli indicati approfondimenti.

P.Q.M.

Sospende la pronuncia del parere nelle more degli approfondimenti istruttori indicati in motivazione.

L'ESTENSORE

Marina Perrelli

IL PRESIDENTE

Luciano Barra Caracciolo

IL SEGRETARIO

Cesare Scimia



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ufficio legislativo
del Ministro per la pubblica amministrazione

Al
Consiglio di Stato
Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

e, per conoscenza
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi

Oggetto: Schema di decreto del Presidente della Repubblica adottato ai sensi dell'articolo 3, comma 6, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2022, n. 79 di modifica del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, 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.

Rif. Parere interlocutorio n. 137 del 30 gennaio 2023

Con il parere interlocutorio n. 137 del 30 gennaio 2023, il Consiglio di Stato ha formulato alcune prime osservazioni al regolamento in oggetto, soffermandosi, in estrema sintesi: **a)** sulla necessità di ulteriormente approfondire l'Analisi di impatto della regolamentazione e l'Analisi tecnico-normativa poste a corredo dello schema di decreto; **b)** premesse le potenzialità dell'utilizzo delle tecnologie informatiche nello svolgimento delle procedure concorsuali, sull'utilità di una attenta riflessione sui principali profili di rischio derivante dalla loro utilizzazione (in particolare, nei casi di crash di rete, malfunzionamento delle connessioni o ragioni tecniche esulanti dalla negligenza o malafede dei partecipanti); **c)** sull'opportunità di un'ulteriore approfondimento delle ragioni sottese all'introduzione delle misure concernenti la garanzia della parità di genere.

Sulla scorta dei rilevati appena enunciati, si è deciso di operare in una duplice direzione. Da una lato, si è inteso modificare le relazioni a corredo del provvedimento, integrandole nel loro complesso e valorizzando, in particolare, i delicati temi sollevati dal Consesso. Dall'altro, in accoglimento delle osservazioni espresse, si stanno valutando modifiche all'originaria versione dello schema di decreto, per quanto concerne, in particolar modo, la risoluzione di potenziali criticità derivanti dall'esclusivo utilizzo delle tecnologie informatiche nelle procedure concorsuali. Tanto al fine di garantire la più ampia e diffusa partecipazione dei candidati e ridurre al minimo il

rischio di pregiudizio nei confronti degli stessi in tutti i casi di condotta non riconducibile a negligenza o mala fede.

Più in particolare:

INTEGRAZIONE DELL'ANALISI TECNICO-NORMATIVA

Le integrazioni apportate all'analisi tecnico-normativa allegata alla presente, afferiscono, in particolar modo, ai punti nodali su cui il Consesso ha posto attenzione, ovvero: **a)** analisi del quadro normativo nazionale (pt. 2 dell'ATN); **b)** analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali (pt. 4 dell'ATN); **c)** indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza in materia (pt. 9 dell'ATN).

Nel dettaglio, vengono di seguito riportati gli approfondimenti operati dall'Ufficio sui predetti aspetti di analisi:

a) Analisi del quadro normativo nazionale.

Le fonti che individuano nel concorso pubblico il procedimento amministrativo per l'accesso al pubblico impiego si rinvencono nella Costituzione, in fonti legislative e regolamentari.

In particolare, l'art. 97 della Costituzione prevede al secondo comma che: “*i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione*”; mentre il quarto comma stabilisce che: “*agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge*”. L'art. 51 detta specifiche prescrizioni in capo al legislatore, per l'accesso agli uffici pubblici, nel senso che tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge, prescrivendo di promuovere con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini. La disposizione è strettamente legata all'articolo 3 della Costituzione, di cui costituisce una specificazione. L'articolo 98 prevede che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.

Il concorso pubblico, come puntualizzato in più occasioni dalla Corte Costituzionale, è strumento di piena partecipazione all'esercizio delle funzioni pubbliche di tutti i cittadini. Lo stesso principio, è strumentale all'efficienza e al buon andamento dell'amministrazione, posto che il reclutamento dei cittadini più meritevoli produce effetti sull'andamento dell'amministrazione pubblica e sull'affidamento nel migliore esercizio possibile dell'azione amministrativa. Il concorso pubblico, inoltre, quale forma di selezione trasparente e comparativa, basata sul merito e aperta a tutti i cittadini, in possesso dei requisiti previamente definiti, si pone a garanzia del principio di imparzialità.

Al dettato costituzionale è stata data attuazione in via legislativa, attraverso la predisposizione di una disciplina di carattere generale, la quale è stata poi lasciata all'integrazione da parte delle

singole amministrazioni, nel rispetto dei limiti della rispettiva autonomia in materia di organizzazione.

Il reclutamento nelle amministrazioni pubbliche del personale non dirigenziale è attualmente disciplinato nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Per quel che rileva in questa sede, la formulazione dell'articolo 35 del citato T.U. prevede che l'assunzione nelle amministrazioni pubbliche avviene tramite procedure selettive volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno; mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento ai sensi della legislazione vigente per le qualifiche e profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo, facendo salvi gli eventuali ulteriori requisiti per specifiche professionalità. Le procedure di reclutamento devono conformarsi ai principi di adeguata pubblicità ed imparzialità della selezione, adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, rispetto delle pari opportunità, decentramento delle procedure di reclutamento.

Per quanto riguarda le fonti regolamentari, la disciplina di riferimento per lo svolgimento del procedimento concorsuale è contenuta nel d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, che ha rappresentato un fondamentale strumento per ricondurre ad unità procedure che tendevano alla differenziazione.

Benchè, ai sensi del vigente regolamento le procedure di reclutamento possano essere variamente organizzate, anche in funzione della figura professionale da reclutare e dell'amministrazione che intende procedere alle assunzioni, occorre mettere in evidenza la tendenza legislativa, manifestatasi da circa un decennio, all'aggregazione delle procedure concorsuali e allo svolgimento di concorsi unici per il reclutamento dei dirigenti e di figure professionali comuni.

Tra gli interventi legislativi di rango primario intervenuti in tal senso, rileva la previsione la previsione dell'articolo 4, comma 3-*quinquies*, del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, che impone alle amministrazioni dello Stato, alle agenzie e agli enti pubblici economici, concorsi pubblici unici per il reclutamento dei dirigenti e delle figure professionali comuni. Il concorso pubblico unico è organizzato dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, che può avvalersi della Commissione per l'attuazione del progetto di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni (Commissione RIPAM) e anche di personale messo a disposizione da Formez PA.

Successivamente, il d.lgs. n. 75 del 2017, novellando l'articolo 35, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, ha espressamente previsto, seppure in termini di facoltà, che anche tutte le restanti amministrazioni, diverse da quelle centrali, possano rivolgersi al Dipartimento della funzione pubblica per l'organizzazione di concorsi unici accentrati o aggregati per dirigenti o figure comuni. L'articolo 3, comma 7, della legge 19 giugno 2019, n. 56 "*Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo*", ha, invece, introdotto

la centralizzazione delle modalità di gestione dei concorsi pubblici tramite l'utilizzo del portale unico del reclutamento, per la raccolta e la gestione, con modalità automatizzate delle domande di partecipazione ai concorsi pubblici e delle fasi delle procedure concorsuali, anche mediante la creazione del fascicolo elettronico del candidato.

Il quadro normativo complessivo ha subito considerevoli modifiche a seguito dell'emergenza sanitaria determinata dal Covid-19 che ha messo in luce la necessità di una modernizzazione in chiave più marcatamente digitale delle modalità di svolgimento dei concorsi che restano, non solo per previsione costituzionale, lo strumento fondamentale per la selezione del personale a qualsiasi livello della Pubblica Amministrazione.

In particolare, gli articoli da 247 a 249 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, cd. "Rilancio", convertito dalla legge d 17 luglio 2020, n. 77 20, hanno delineato un'impostazione volta a semplificare i processi con riduzione dei tempi attraverso la presentazione della domanda in via esclusivamente telematica, mediante la piattaforma digitale messa a disposizione dalla amministrazione che bandisce il concorso. Il d.l. ha di fatto anticipato alcune delle misure che contenute nel presente schema di regolamento, quali, ad esempio, le previsioni secondo cui per la partecipazione al concorso i candidati debbano essere in possesso di un indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) e registrarsi nella piattaforma attraverso il Sistema pubblico di identità digitale (SPID), che ogni comunicazione concernente il concorso, compreso il calendario delle relative prove e del loro esito, debba essere effettuata attraverso la predetta piattaforma, così come data e luogo di svolgimento delle prove. Tra le misure che hanno consentito l'accelerazione delle procedure, riducendo anche i tempi di correzione delle prove scritte, vi è la previsione dell'utilizzo di dispositivi informatici e tecnologici, con la possibilità di svolgere la prova orale in videoconferenza nel rispetto di soluzioni tecniche tali da assicurare la pubblicità della stessa, l'identificazione dei partecipanti, nonché la sicurezza delle comunicazioni e la loro tracciabilità.

Sulla materia è da ultimo intervenuto il decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito dalla legge 29 giugno 2022, n. 79, che ha provveduto a rivedere ulteriormente le procedure di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni, novellando il citato Testo Unico n. 165 del 2001, in particolare, mediante l'introduzione degli articoli 35-ter (Portale unico del reclutamento) e 35-quater (Procedimento per l'assunzione del personale non dirigenziale). Per effetto delle modifiche introdotte, dal 1° luglio 2022 l'assunzione a tempo determinato e indeterminato nelle amministrazioni pubbliche centrali di cui all'articolo 1, comma 2, e nelle autorità amministrative indipendenti avviene mediante concorsi pubblici orientati alla massima partecipazione ai quali si accede mediante registrazione nel Portale unico del reclutamento, di cui all'articolo 3, comma 7, della legge 19 giugno 2019, n. 56, disponibile all'indirizzo www.InPA.gov.it, sviluppato dal

Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, che ne cura la gestione. Anche i componenti delle commissioni esaminatrici dei concorsi sono individuati, nel rispetto dei principi della parità di genere, attraverso il portale, prevedendo la partecipazione di soggetti in possesso di comprovata esperienza, tra cui anche specialisti in psicologia del lavoro e risorse umane.

Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione del 15 settembre 2022, adottato previa intesa in Conferenza unificata del 14 settembre 2022, sono state disciplinate le modalità di utilizzo del portale unico del reclutamento da parte delle Regioni e degli enti locali.

b) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

I principi costituzionali in materia sono contenuti nell'art. 97, secondo e quarto comma della Costituzione che rispettivamente prevedono che “i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione” e che “agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge”. L'art. 51 detta specifiche prescrizioni in capo al Legislatore, per l'accesso agli uffici pubblici, nel senso che tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge, prescrivendo di promuovere con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini. La disposizione è strettamente legata all'articolo 3 della Costituzione, di cui costituisce una specificazione. L'articolo 98, infine, prevede che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.

Dalle indicate norme costituzionali che connotano il concorso pubblico, il provvedimento in esame non si discosta.

Il principio di buon andamento si riconduce all'esigenza posta a base del presente intervento che è quella di assicurare la verifica delle conoscenze e delle competenze possedute dai candidati, garantendo una selezione basata sul merito. Allo stesso principio nonché a quello di imparzialità è connesso l'obbligo di comporre le commissioni di concorso con esperti nelle materie oggetto del concorso, che siano funzionari, docenti, o professionisti esterni (art. 1, comma 1, lett. i). Il principio di imparzialità impone, inoltre, la trasparenza della selezione, che viene garantita dall'obbligo di pubblicazione del bando e dei criteri di valutazione delle prove sul Portale InPA, dalla previsione di svolgere pubblicamente le prove orali “a porte aperte” o attraverso modalità digitali che consentano il collegamento da “remoto” da parte del pubblico, dall'obbligo delle commissioni esaminatrici di indicare al termine di ogni seduta i punteggi conseguiti da ciascun candidato. Il principio del pubblico concorso, che deve informare l'accesso alla pubblica amministrazione,

ammette la previsione di quote riservate nei concorsi, comunque non superiori alla metà dei posti a bando, secondo la previsione di cui all'articolo 1, comma 1, lett. e). Le previsioni di cui all'articolo 1, comma 1, lett. f) danno attuazione ai principi contenuti nell'articolo 51 della Costituzione.

c) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo progetto.*

In ordine al contenzioso sorto in relazione alla digitalizzazione della presentazione delle domande nonché alle nuove modalità telematiche di svolgimento delle procedure concorsuali nella P.A. l'orientamento del giudice amministrativo di primo e di secondo grado ha interessato, ai fini del presente decreto, principalmente i seguenti aspetti:

- casi di esclusione dalle procedure concorsuali a causa di errori e/o omissioni nella compilazione della domanda telematica e dei connessi principi di affidamento digitale e di soccorso istruttorio, elaborati dalla giurisprudenza (T.A.R. Lazio, II 19.4.2022, n. 4664). A tal riguardo la risposta del G.A. è di chiara matrice garantista ed è evidentemente ispirata al principio di massima partecipazione alle procedure concorsuali, affermando che *“..il principio del “soccorso istruttorio” è inoperante ogni volta che vengano in rilievo omissioni di documenti o inadempimenti procedurali richiesti a pena di esclusione dalla legge di gara; è consentita, invece, la mera regolarizzazione, che attiene a circostanze o elementi estrinseci al contenuto della documentazione e che si traduce, di regola, nella rettifica di errori materiali e refusi. Sicché, di conseguenza, il soccorso istruttorio consente di completare dichiarazioni o documenti già presentati (ma non di introdurre documenti nuovi) e ricomprende la possibilità di chiedere chiarimenti, purché il possesso del requisito sia comunque individuabile dagli atti depositati e occorra soltanto una delucidazione ovvero un aggiornamento.”*. Nei medesimi termini il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 2226-2021 ha stabilito che *“pertanto, pure in materia di concorsi pubblici, la P.A. ha sempre un ragionevole obbligo, nei limiti di razionale proporzionalità, di verificare la correttezza delle domande di partecipazione alle procedure concorsuali e di attivarsi mercé il soccorso istruttorio ex art. 6 della l. 7 agosto 1990 n. 241, ove siano riscontrati meri errori materiali, agevolmente desumibili dai documenti versati in atti o segnalati dal candidato, errori, dunque, che in quanto tali non possono in alcun modo incidere sulla par condicio dei concorrenti alla procedura concorsuale e ciò indipendentemente dal fatto che la domanda di partecipazione al concorso sia presentata in modalità telematica...”*.
- *crash* di rete ovvero di altre tipologie di difficoltà telematiche verificatesi nel corso di procedure concorsuali da remoto, quando siano riconducibili a un malfunzionamento della

connessione internet o a ragioni tecniche e non a negligenza o a malafede del partecipante. Sul punto, la giurisprudenza è costante nell'affermare che l'utilizzo delle tecnologie informatiche nella procedura amministrativa non può pregiudicare i partecipanti, dovendo la P.A. farsi carico di eventuali disfunzioni del sistema.

Inoltre, in merito ai principali profili di rischio derivanti dal ricorso alle nuove tecnologie, in termini di velocizzazione e di semplificazione delle modalità di presentazione delle domande di partecipazione e anche dello svolgimento delle stesse prove selettive, l'analisi della giurisprudenza formata sulla materia in esame consente di prevedere meccanismi idonei di verifica e controllo delle tecnologie digitali, necessariamente diversificati in relazione alla tipologia di criticità da fronteggiare, al fine di fronteggiare, prevenire e, se necessario, risolvere problematiche connesse al funzionamento delle piattaforme.

La giurisprudenza, inoltre, evidenzia che con riguardo all'utilizzo della digitalizzazione nelle procedure di gara, come pure dei processi selettivi del personale, dal diritto sovranazionale emergono tre principi, da tenere in considerazione nell'esame e nell'utilizzo degli strumenti informatici:

- *il principio di conoscibilità, per cui ognuno ha diritto a conoscere l'esistenza di processi decisionali automatizzati che lo riguardano ed in questo caso a ricevere informazioni significative sulla logica utilizzata;*
- *il principio di non esclusività della decisione algoritmica, per il quale nel caso in cui una decisione automatizzata "produca effetti giuridici che riguardano o che incidano significativamente su una persona", questa ha diritto a che tale decisione non sia basata unicamente su tale processo automatizzato (art. 22 Reg.). In proposito, deve comunque esistere nel processo decisionale un contributo umano capace di controllare, validare ovvero smentire la decisione automatica. In ambito matematico ed informativo il modello viene definito come HITL (human in the loop), in cui, per produrre il suo risultato è necessario che la macchina interagisca con l'essere umano;*
- *principio di non discriminazione algoritmica, secondo cui è opportuno che il titolare del trattamento utilizzi procedure matematiche o statistiche appropriate per la profilazione, mettendo in atto misure tecniche e organizzative adeguate al fine di garantire, in particolare, che siano rettificati i fattori che comportano inesattezze dei dati e sia minimizzato il rischio di errori e al fine di garantire la sicurezza dei dati personali, secondo una modalità che tenga conto dei potenziali rischi esistenti per gli interessi e i diritti dell'interessato e che impedisca tra l'altro effetti discriminatori nei confronti di persone fisiche sulla base della razza o dell'origine etnica, delle opinioni politiche, della religione o delle convinzioni personali, dell'appartenenza sindacale, dello*

status genetico, dello stato di salute o dell'orientamento sessuale, ovvero che comportano misure aventi tali effetti.

Ai fini del provvedimento in esame appare necessario, anche alla luce delle considerazioni espresse da codesto Consesso, introdurre nell'articolo 3, della novella al DPR n. 487 del 1994, un comma aggiuntivo del seguente tenore: *“7. In ogni caso di malfunzionamento, parziale o totale della piattaforma digitale, che impedisca l'utilizzazione della stessa per la presentazione della domanda di partecipazione o dei relativi allegati, il bando deve prevedere una proroga del termine di scadenza per la presentazione della domanda corrispondente a quello della durata del malfunzionamento. Il bando deve prevedere, altresì, la possibilità, per il candidato, di modificare o integrare la domanda fino alla data di scadenza del bando, anche se già precedentemente inviata, prevedendo, in tal caso, che sarà presa in considerazione esclusivamente l'ultima domanda presentata in ordine di tempo. Ciascuna amministrazione, inoltre, deve garantire un servizio di assistenza di tipo informatico legato alla procedura di presentazione della domanda.”.*

Si evidenzia, peraltro, che l'eventuale utilizzo di algoritmi nella valutazione delle informazioni rese dai candidati, non lede in alcun modo il diritto degli stessi a non essere sottoposti a decisioni completamente demandate a procedure automatizzate. Ed invero, l'utilizzo del sistema informatico si traduce, in simili ipotesi, non già in una compressione dei diritti dei candidati, bensì, unicamente, in una diversa e più “moderna” declinazione della discrezionalità amministrativa. Tanto in considerazione del fatto che ogni valutazione operata attraverso lo strumento informatico è sempre accompagnata, a monte, dalla predeterminazione dei criteri di valutazione adoperati e, a valle, dalla lettura, dal controllo e dalla una validazione degli elementi sottoposti a valutazione da parte delle commissioni esaminatrici, alle quali resta evidentemente imputabile ogni responsabilità circa la correttezza della valutazione medesima. In tal modo, è possibile bilanciare entrambi gli interessi in gioco: da un lato, quello ad una procedura snella trasparente ed efficace che, per come a più riprese spiegato, è da ritenersi più agevolmente raggiungibile attraverso l'utilizzo dello strumento informatico; dall'altro l'interesse al mantenimento, in capo all'essere umano, del controllo delle attività delegate alla macchina.

§§§

INTEGRAZIONE DELL'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

Anche con riferimento all'analisi di impatto della regolamentazione, si è proceduto ad una più approfondita riflessione sui temi sollevati dal Consesso, compiendo, dapprima, una disamina del quadro normativo preesistente in materia di concorsi per l'accesso al pubblico impiego, con specifico *focus* sulle principali novità legislative e procedurali registrate nell'ultimo biennio sotto l'impulso di esigenze straordinarie e contingenti (come la Pandemia da COVID-19 e la realizzazione in tempi serrati di *milestone* e *target* previsti dal PNRR), procedendo poi a valorizzare i dati numerici, statistici e previsionali, allo stato disponibili, relativi alle procedure concorsuali ed ai destinatari del provvedimento e analizzando, infine, l'attività di monitoraggio che potrà essere svolta dal Dipartimento della funzione pubblica attraverso il Portale del reclutamento e che servirà quale test per la verifica degli effetti della riforma della pubblica amministrazione.

Si rappresenta, peraltro, che le integrazioni apportate, si propongono di assolvere, tra l'altro, all'auspicato approfondimento in ordine all'introduzione di misure in favore della parità di genere (*cfr.* punti A.4 e B.1), in riferimento alle quali seguiranno, comunque, ulteriori considerazioni al punto seguente della presente relazione.

Più in particolare:

A) ANALISI DEL CONTESTO E DELLE PROBLEMATICHE DA AFFRONTARE

L'intervento normativo in esame si inquadra nell'ambito di una riforma di più ampio respiro e di sistema che interessa la pubblica amministrazione e, in particolar modo, che attiene alla riorganizzazione e all'ammodernamento delle procedure di reclutamento del personale. Tali obiettivi sono stati realizzati attraverso il graduale passaggio da un sistema basato esclusivamente sulla conoscenza ad un meccanismo più celere ed immediato di valutazione del potenziale candidato, che coinvolge anche le competenze e le attitudini relative alle posizioni da ricoprire, il tutto attraverso un'armonizzazione delle modalità di reclutamento applicabile non soltanto alle amministrazioni centrali, ma nel rispetto delle relative specificità, anche alle autorità amministrative indipendenti e agli enti locali.

Va detto che la riforma, nel suo complesso, non riguarda esclusivamente l'armonizzazione delle modalità di reclutamento del personale della pubblica amministrazione, ma essa attiene anche al rafforzamento della relativa capacità amministrativa. Obiettivo, quest'ultimo, perseguito per mezzo di un potenziamento dell'offerta formativa rivolta ai dipendenti pubblici realizzata anche con risorse del PNRR. Nel processo di conseguimento di un traguardo tanto importante quanto ambizioso, un ruolo fondamentale è stato rivestito dall'introduzione del programma "PA 110 e lode", volto a consentire ai dipendenti pubblici - attraverso la previsione di apposite convenzioni con Università pubbliche e private - di

migliorare la loro preparazione tecnico-culturale con la possibilità di acquisire titoli di studio ulteriori (laurea e master) rispetto a quelli già posseduti, fruendo di condizioni economiche e organizzative attagliate alle peculiari necessità lavorative del singolo dipendente.

A.1 IL CONTENIMENTO DEGLI INVESTIMENTI IN PERSONE, COMPETENZE E INNOVAZIONE ORGANIZZATIVA LEGATI ALLA C.D. “SPENDING REVIEW” E IL BLOCCO DEL TURN OVER

È legittimo chiedersi le ragioni che hanno spinto il legislatore ad investire proprio sul reclutamento e sulla formazione piuttosto che su altri profili del pubblico impiego. La risposta è semplice e di immediata evidenza. Si tratta, infatti, dei settori che, nell’ultimo ventennio, hanno risentito in maggior misura di un progressivo **indebolimento delle pubbliche amministrazioni e del contenimento degli investimenti in persone, competenze e innovazione organizzativa**, dovuti alla c.d. “*spending review*” avviata nel primo decennio del 2000. La necessaria politica di riduzione della spesa pubblica è stata, infatti, ottenuta anche mediante l’imposizione di limiti alle assunzioni di nuovo personale, che hanno generato il c.d. “blocco del *turn over*” e della riduzione delle risorse che le amministrazioni potevano destinare alla formazione del personale.

A partire dal 2007 (e fino al 2018), infatti, le leggi di bilancio hanno consentito di procedere all’assunzione di nuovo personale solamente nel limite del 10-25 per cento di quello cessato. Peraltro, i vincoli non sono stati applicati in maniera omogenea tra comparti e territorio, o perché superati da discipline specifiche (è il caso del comparto scuola o delle Forze armate e delle Forze di polizia), o perché combinati con restrizioni legate alle condizioni di bilancio delle singole amministrazioni (enti locali/territoriali).

Come emerge dalla Relazione annuale sul costo del lavoro pubblico della Corte dei Conti del 2020 “...*le politiche restrittive nella gestione del personale pubblico, avviate nel 2010, non hanno inciso in modo uniforme sui diversi livelli territoriali di governo. In particolare, le variazioni annue del numero dei dipendenti delle Amministrazioni locali sono state costantemente negative sino al 2019, mentre per le Amministrazioni centrali, già a partire dal 2014, si registrano andamenti positivi. Ne è conseguita una ricomposizione della ripartizione percentuale del personale in favore delle Amministrazioni centrali che, al 2019, assorbono il 58,8 per cento dei dipendenti pubblici...*”.

A tal proposito va precisato che, la riapertura della stagione dei concorsi pubblici costituisce una opportunità, ma, allo stesso tempo, nasconde una pericolosa insidia. Se si recluteranno i candidati migliori l’amministrazione italiana potrà fare un deciso passo in avanti; diversamente, ogni progetto di rilancio si rivelerà una mera velleità.

È quindi prioritario il tema del reclutamento. Fermo il principio costituzionale dell'accesso tramite concorso pubblico (inteso come selezione dei più meritevoli, all'esito di un esame comparativo e aperto a tutti), diventa cruciale ridisegnarne le modalità di svolgimento. Occorre, in particolare, che il meccanismo (garantista) del concorso non sia di ostacolo al conseguimento della funzione primaria di un sistema di reclutamento per la pubblica amministrazione: selezionare in tempi brevi i più meritevoli, importando le migliori competenze e attingendo anche al serbatoio di competenze del settore privato, sulla base di modelli che consentano di attrarre e trattenere le professionalità maggiormente qualificate. Tale circostanza, pertanto, ha imposto, ora più che mai, anche in vista della necessità di reclutare nuove risorse per la gestione dei fondi PNRR e per i massivi pensionamenti registrati negli ultimi anni, l'obbligo in capo al legislatore di intervenire tempestivamente e in maniera sistematica in ambito di accesso al pubblico impiego e per la regolamentazione omogenea delle procedure di reclutamento, al fine di dare risposte concrete ed efficaci alle necessità sopra descritte.

A.2 Gli effetti della pandemia da COVID-19 sulle modalità di reclutamento del personale nel pubblico impiego

L'uscita "programmata" dal blocco del "turn over" introdotta con la c.d. "*Legge concretezza*" (legge n. 56 del 2019), con cui, peraltro, è stato istituito il Portale del reclutamento InPa, in realtà, non ha portato allo svecchiamento sperato della PA. La diffusione, tanto capillare quanto inaspettata della pandemia da COVID-19 nell'anno 2020 e il conseguente blocco dei concorsi, hanno determinato la mancata attuazione del citato portale, facendo, tra l'altro, emergere la necessità di sviluppare modalità di selezione semplificate e digitalizzate volte a limitare al massimo i rischi per la salute che la pandemia ha causato (quindi, ad esempio, evitare il contatto fisico tra i candidati, gli assembramenti o la circolazione di "carte e documenti potenzialmente veicoli di batteri"...).

Per tale motivo, nell'ultimo biennio si è dato grande impulso alla digitalizzazione della fase iniziale del concorso (ad esempio, la parte relativa alle modalità di candidatura) e di quella relativa al suo espletamento (con il progressivo, ma inesorabile, abbandono della carta), prevedendo, inoltre, la possibilità di svolgere le prove concorsuali – ridotte alla sola prova scritta per concorsi destinati al personale non dirigenziale - in modalità decentrata e asincrona.

Le scelte del legislatore emergenziale in materia di reclutamento sono state dettate da una logica di tutela dell'ordine pubblico e della salute dei cittadini. Lo svolgimento della prova concorsuale con modalità accentrate in un'unica sede, infatti, avrebbe potuto trovare ostacoli

obiettivi nella impossibilità, per i concorrenti, di muoversi liberamente sul territorio nazionale, quando ancora, e per lungo periodo, nel 2020, le regioni erano “colorate” a seconda della diffusione del virus nel relativo territorio e dunque, anche lo spostamento del singolo candidato per la partecipazione alle prove concorsuali poteva essere reso impossibile dalle misure di contenimento imposte.

Questa accelerazione sulle modalità digitali ha poi seguito, chiaramente, l’evolversi della pandemia e quando, nel 2021, si è cominciato ad uscire finalmente dalla fase acuta dell’emergenza sanitaria, il Legislatore ha apportato dei correttivi alla disciplina emergenziale. Si è fatto tesoro delle esperienze pregresse, mantenendo lo svolgimento decentrato delle prove con l’ausilio di strumenti informatici, ma ripristinando le prove orali con il decreto-legge n. 80/2021 e introducendo il criterio della valutazione delle competenze trasversali (le c.d. *soft skills*) con il successivo decreto-legge n. 36/2022.

Infine, proprio con il provvedimento normativo appena richiamato è stato raggiunto l’obiettivo del completamento della riforma del pubblico, così come previsto e richiesto dalla *milestone* M1C1-56 (con scadenza per il 30 giugno 2022).

L’intervento legislativo in parola ha consentito, altresì, di anticipare il conseguimento di alcuni dei *target* previsti della *milestone* M1C1-58. Il decreto-legge n. 36/2022, infatti, ha determinato un nuovo assetto per l’indizione e il monitoraggio dello svolgimento dei concorsi pubblici, prevedendo che la candidatura agli stessi possa essere effettuata esclusivamente mediante il Portale del reclutamento del Dipartimento della funzione pubblica, raggiungibile all’indirizzo *Internet* di seguito riportato: www.InPA.gov.it.

Il quadro sopra offerto delinea, dunque, un contesto nel quale il Legislatore si è trovato a compiere scelte sostanzialmente emergenziali e contingenti, ma che non hanno impedito di impostare i presupposti per una piena attuazione della riforma.

Potremmo dire che la pandemia, in fondo, per quanto attiene alla riforma della pubblica amministrazione, si è trasformata in una occasione di ammodernamento e di potenziamento della propria capacità.

La pandemia, infatti, ha innestato tensioni di carattere economico e sociale dovute alla crisi che il tessuto produttivo del Paese ha sofferto negli anni 2020 e 2021 e ha reso quanto mai evidente la necessità che per sostenere il necessario rilancio dell’economia non si potesse prescindere dall’aver a disposizione una pubblica amministrazione efficace ed efficiente, pronta a rispondere con adeguatezza e tempestività alle istanze di cittadini ed imprese. Si è puntato sulla formazione dei dipendenti pubblici, sull’accrescimento delle loro capacità e

competenze digitali e, soprattutto, sull'inserimento di personale giovane, preparato e selezionato in modo tempestivo, con modelli di valutazioni adeguati.

Di fronte a sfide sempre più ardue, la pubblica amministrazione ha saputo abbandonare i vecchi retaggi e aprirsi al mondo digitale e all'innovazione tecnologica. L'esperienza acquisita nel biennio 2020-2021 non può andare persa e da qui la necessità di formalizzarla in modo omogeneo e unitario nel testo regolamentare in esame.

A.3 L'ECESSIVA LUNGHEZZA DELLE PROCEDURE CONCORSUALI

Il principio del buon andamento della pubblica amministrazione esige che la durata del concorso sia relativamente contenuta. I tempi di un concorso devono dipendere unicamente dal rigore con cui avviene l'accertamento del merito, senza lungaggini e inefficienze di natura puramente organizzativa. Incidono sulla durata dei concorsi, oltre ai requisiti di partecipazione al concorso (da progettare in funzione del profilo ricercato, più o meno diffuso sul mercato del lavoro), la presenza di meccanismi di preselezione (es. test, voto del titolo di studio richiesto, ecc.), il numero delle prove, le modalità di funzionamento delle commissioni (es. commissioni "dedicate", sottocommissioni). Dall'analisi dei dati forniti da Fornez-PA emerge che nell'ultimo decennio **si è registrato un netto miglioramento in termini di tempistiche per le procedure semplificate, la cui durata media è di 187 giorni**. Ma non è stato fatto ancora abbastanza. Infatti, non può dirsi altrettanto delle procedure ordinarie, che presentano una **durata media pari a 493 giorni**.

Più in generale, *«sulla durata media delle procedure concluse rispetto all'anno di pubblicazione del bando, emerge una grande variabilità, infatti, si passa da una media di 786 giorni delle procedure bandite nel 2019, ai 189 giorni per quelle bandite nel 2021 e ai 169 giorni delle procedure bandite e chiuse nel 2022. Nell'ultimo triennio, l'attuazione dei concorsi ha sofferto in modo importante l'impatto della crisi sanitaria da Covid-19. Infatti, per tutto il 2020 e fino ad aprile 2021 le prove dei concorsi sostanzialmente non si sono svolte, le attività sono ripartite nella tarda primavera del 2021 grazie all'adozione delle procedure semplificate e all'organizzazione delle prove distribuite nel territorio nazionale. Al 30 settembre 2022, il 100% delle procedure concorsuali pubblicate nel 2019 è stato concluso, registrando però, come anticipato, una durata media molto elevata pari a 786 giorni. La gran parte dei bandi del 2020, dopo essere stati bloccati per oltre un anno, sono stati aggiornati e riaperti nel 2021 al fine di recepire le semplificazioni previste dal D.L. 44/2021 e consentire di recuperare parte del tempo perduto. Dei concorsi banditi o riaperti nel 2021, ne sono stati chiusi 50 con una durata media di 189 giorni, poco più di 6 mesi. Relativamente ai bandi pubblicati nel 2022, ne sono stati chiusi con la pubblicazione delle*

graduatorie 12, con un tempo medio di lavorazione pari a 169 giorni. Con riferimento ai soli bandi pubblicati nel 2021 e nel 2022, sono 29 i concorsi terminati in un tempo inferiore al dato medio¹».

Anno di pubblicazione del bando	Durata media in gg delle procedure concluse
2010 e 2011	352
2012	239
2013	279
2014	580
2015	300
2016	388
2017	368
2018	629
2019	786
2021	189
2022	169

Figura 1 - Procedure concorsuali per anno di pubblicazione, procedure concluse (valori%) e durata media (in gg) delle procedure concluse - Fonte: Formez PA - Datawarehouse dei concorsi gestiti

Le disposizioni contenute nel decreto in esame mirano a ridurre sensibilmente i tempi di espletamento dei concorsi, con specifico riferimento alle procedure ordinarie, in modo da dare maggior certezza ai candidati in merito ai tempi di assunzione e, al tempo stesso, permettere alle amministrazioni di programmare attività che presuppongono i nuovi ingressi.

A.4 I DIVARI DI GENERE NEL MONDO DEL LAVORO

La parità di genere, pur rappresentando all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza una delle tre priorità trasversali in termini di inclusione sociale, unitamente a Giovani e Mezzogiorno, risulta essere ancora un traguardo difficile da raggiungere in Italia e sul quale occorre ancora lavorare in maniera puntuale e tempestiva.

L'analisi condotta nel luglio 2021 dal Dipartimento per le Pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, ai fini dell'elaborazione della *Strategia Nazionale per la parità di genere*, ha messo in evidenza che, in termini di partecipazione femminile al mercato del lavoro, qualità e segregazione dell'attività lavorativa in differenti settori, l'Italia si posiziona

¹ I dati sono consultabili nel Rapporto Formez PA, Volume II, “*La selezione di personale per le Pubbliche Amministrazioni*”.

al ventottesimo (e ultimo) posto in Europa. L'occupazione femminile risulta significativamente inferiore a quella maschile, in particolar modo per le donne madri.

Peraltro, a seguito della Pandemia nel 2020, le donne hanno sperimentato una diminuzione nella partecipazione al mercato del lavoro più accentuata rispetto alla componente maschile.

Il tasso di occupazione femminile è pari al circa il 30% (se calcolato in ETP, equivalenti a tempo pieno) ed è minore di quello maschile di oltre 20 punti percentuali.

L'analisi ha altresì evidenziato che **la genitorialità ha un impatto negativo sulla condizione lavorativa femminile**, infatti, la differenza di tasso occupazionale tra madri e padri diventa di 30 punti percentuali e rappresenta il divario più grande in Europa. È, infatti, emerso che il 38% delle donne modifica la propria situazione lavorativa per esigenze familiari e che il 33% delle donne abbandona il mondo del lavoro dopo il primo figlio, con tassi crescenti all'aumentare del numero dei figli.

Infine, l'analisi ha evidenziato che la quota di donne in posizioni apicali e di direzione, sul totale delle posizioni è di circa il 24 %.

Il tema dell'occupazione femminile nell'amministrazione è ovviamente rilevante, per ragioni sociali oltreché economiche, e il ritardo italiano sul punto è piuttosto marcato.

Approfondendo l'analisi per genere, i dati 2018 contenuti nella **Relazione sul costo del lavoro pubblico della Corte dei conti** evidenziano nella pubblica amministrazione la prevalenza percentuale delle donne (57 per cento). Tuttavia, la presenza delle donne appare disomogenea, infatti, la componente femminile è maggiormente presente nel comparto Istruzione e ricerca (77 per cento), in particolare nella scuola (79 per cento). Significativo anche il dato della presenza femminile nel Servizio sanitario nazionale (67 per cento) e nella carriera penitenziaria (69 per cento).

Più ridotta risulta l'incidenza percentuale delle donne tra i professori e ricercatori (37 per cento), nella carriera diplomatica (22 per cento) e, in misura più rilevante, nel comparto sicurezza-difesa (9,3 per cento nei Corpi di polizia, 6 per cento nelle Forze armate e 5,2 nei Vigili del fuoco) (si veda in tal senso la **Corte dei conti, Sezioni riunite, in sede di controllo 2020**).

In virtù di tali criticità e con la finalità di fornire un valido contributo al superamento delle stesse, si è ritenuto necessario affrontare, nell'elaborazione del testo regolamentare, il delicato tema della parità di genere, riservando una particolare attenzione alla tutela della **genitorialità lavorativa**. Si ritiene, infatti, che, **se opportunamente sostenuta, tale tutela potrebbe dare uno stimolo anche al miglioramento del tasso di natalità del Paese, mai così basso come negli ultimi anni**.

Secondo gli ultimi dati Istat, infatti, la natalità è in ribasso in tutte le Regioni e si accentua il calo dei nati in Italia. Nel 2021 i nati scendono a 400.249, facendo registrare un -1,1% sull'anno precedente (-4.643), fenomeno che prosegue anche nel 2022².

Sebbene il fenomeno sia complesso e frutto di fattori articolati e sovrapposti, di carattere economico, sociale e anche culturale, è stato considerato necessario prevedere specifiche misure anche per quanto attiene lo svolgimento delle procedure concorsuali, che assicurino la partecipazione delle donne sia in stato di gravidanza che nella fase di allattamento. Si tratta di misure che sono state tratte dall'esperienza positiva di alcune amministrazioni e che, in taluni casi, invece, si ispirano ai principi espressi dalla giurisprudenza.

L'inserimento nello schema di provvedimento delle misure anzidette consente di superare l'attuale disomogeneità di trattamento da parte delle singole amministrazioni e di disporre di una cornice sistematica atta a garantire uniformi tutele a tutti i soggetti interessati che si ritrovano in tali condizioni.

Dall'analisi del quadro normativo e procedurale preesistente, è possibile desumere che l'intervento regolamentare *de quo*, pur rappresentando un piccolo tassello di un generale progetto di riforma, riveste un ruolo strategico nell'ambito del processo di ammodernamento che sta interessando il settore pubblico, traducendosi in strumento che contribuisce a selezionare le donne e gli uomini che dovranno raccogliere la sfida della nuova pubblica amministrazione del "domani".

Il decreto in esame consente, infatti, di armonizzare l'intero sistema dei concorsi e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi, assicurando l'unicità, la contestualità, la completezza, la chiarezza e la semplicità della disciplina di settore, una maggiore imparzialità, efficienza, efficacia e celerità di espletamento delle prove e ponendo una particolare attenzione sul tema, non ancora adeguatamente garantito, della parità di genere sul lavoro, con l'obiettivo di rinnovare il concetto di "pubblico impiego" e di renderlo anche più appetibile ai giovani e ai professionisti.

B) OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI

b.1 Obiettivi generali e specifici

L'obiettivo generale dell'intervento normativo è quello di contribuire, insieme altri interventi già realizzati o da realizzare, al rafforzamento della capacità amministrativa e funzionale della pubblica amministrazione. In particolare, la *ratio* sottesa a questa iniziativa legislativa è quella di portare a compimento il processo di riforma dell'accesso al pubblico impiego, rispondendo ad obiettivi di digitalizzazione, celerità, trasparenza e rispetto dei principi di

² Fonte Istat Report "Natalità e fecondità della popolazione residente" - Anno 2021

equità tra i generi, parimenti assicurando la semplificazione e il coordinamento, sotto il profilo formale e sostanziale, del testo delle disposizioni vigenti, nonché l'unicità, la contestualità, la completezza, la chiarezza e la semplicità della disciplina.

Gli obiettivi principali che si intendono perseguire, sono, dunque, molteplici e si pongono a vantaggio tanto della pubblica amministrazione (in termini, come detto, di efficienza ed efficacia nello svolgimento delle selezioni) quanto dei partecipanti ai concorsi, nei confronti dei quali si è reputato di dover garantire la maggiore e più agevole possibilità di partecipazione.

Di seguito si analizzano brevemente i principali obiettivi che si intende conseguire con l'intervento regolamentare in parola:

- Digitalizzazione

In un contesto caratterizzato dallo sviluppo delle tecnologie informatiche e dal sempre maggiore utilizzo delle stesse nella pubblica amministrazione, si è ritenuto opportuno procedere a definire un meccanismo di partecipazione completamente informatizzato. Il portale In.PA, invero, consente un reclutamento veloce e trasparente, innalzando la qualità del capitale professionale delle pubbliche amministrazioni. Consente, altresì, ai partecipanti, di reperire, in un unico strumento, ogni informazione utile alla procedura (ivi compresi i bandi, i profili ricercati, le comunicazioni, le graduatorie) e di utilizzare lo strumento medesimo per procedere all'inserimento della domanda di partecipazione, del *curriculum*, al pagamento dell'eventuale contributo previsto, così elidendo qualsiasi ostacolo burocratico che normalmente poteva insorgere nella fase delle selezioni.

Il Portale, inoltre, rappresenta un sistema di analisi e monitoraggio dei concorsi pubblici, consentendo il censimento, l'integrazione e storicizzazione dei dati.

Più nel dettaglio, l'articolo 1, comma 1, lettera c) disciplina le modalità di partecipazione ai concorsi, che devono avvenire mediante l'utilizzo esclusivo del portale InPa, Tale previsione interessa tanto i privati cittadini quanto le pubbliche amministrazioni.

Da una parte, queste ultime, infatti, possono avere accesso alla banca dati delle competenze e dei profili di coloro che aspirano a lavorare nel settore pubblico, dall'altra i cittadini, invece, possono avere accesso alle informazioni sui fabbisogni della PA., ricercando il concorso più affine alle proprie competenze.

Viene, altresì, definito, il contenuto del bando, che deve prevedere il termine e le modalità di presentazione delle domande sempre attraverso il predetto portale. Deve indicare, inoltre, le materie oggetto delle prove scritte e orali, il contenuto di quelle pratiche o di *assestement* quando previste, la votazione minima richiesta per l'ammissione alle prove orali, i requisiti

soggettivi generali di cui all'articolo 3 e di quelli particolari eventualmente richiesti dalla specifica natura dell'impiego, i titoli che danno luogo a precedenza o a preferenza a parità

	Totale	PA Centrali	PA Locali	Regioni	Province	Comuni	altro
Totale Pubblicazioni (*)	1.220	366	854	47	22	601	184
<i>Bandi di concorso pubblicati</i>	335	97	238	3	3	184	48
<i>Avvisi di mobilità pubblicati</i>	532	96	436	3	16	293	124
<i>Avvisi ricerca esperti pubblicati</i>	280	112	168	30	3	123	12
<i>Bandi concorsi dfp - formez pa pubblicati</i>	73	61	12	11	-	1	-

Figura 2 - dati relativi alle pubblicazioni di bandi e avvisi effettuate mediante l'utilizzo del Portale

di punteggio diversi da quelli di cui all'articolo 5 e comunque strettamente pertinenti ai posti banditi, i termini e le modalità della loro presentazione, le percentuali dei posti riservati al personale interno, in conformità alle normative vigenti nei singoli comparti e le percentuali dei posti riservati da leggi a favore di determinate categorie nel rispetto delle disposizioni dell'articolo 5.

– **Adeguamento dei meccanismi di riserva e titoli di preferenza al nuovo contesto e salvaguardia della parità di genere**

La **lettera e)**, che sostituisce l'articolo 5 (Categorie riservatarie, preferenze e parità di genere), si pone, quale obiettivo, l'adeguamento di talune disposizioni anacronistiche, al fine di evitare che il perdurare di tale situazione potesse generare ingiustificate discriminazioni, sia nei confronti degli altri partecipanti in generale, sia fondate sul genere -, di limitare le categorie protette da riserva e di rimodulare i titoli di preferenza.

Si è inteso, nella sostanza, rimodulare il riconoscimento delle riserve e dei titoli di preferenza, adottandoli al nuovo contesto ed alle esigenze di non discriminazione tra i generi e nell'accesso al lavoro, dando certamente rilievo alle esigenze meritevoli di tutela ma temperandole, al tempo stesso, con la necessità che talune situazioni siano valutate non più a prescindere dai punteggi conseguiti nelle prove, ma a parità di titoli e di merito con gli altri concorsisti. Diversamente, si sarebbe corso il rischio di attribuire un ormai ingiustificato vantaggio a talune categorie di soggetto a scapito del restante bacino di partecipanti al concorso.

La **lettera f)** **sostituisce l'articolo 6 (Equilibrio di genere)**, prevedendo che al fine di garantire l'equilibrio di genere nelle pubbliche amministrazioni, il bando indica, per ciascuna delle qualifiche messe a concorso, la percentuale di rappresentatività dei generi. Qualora il differenziale tra i generi sia superiore al trenta per cento, si applica il titolo di preferenza di cui all'articolo 5, comma 4, lettera o). La disposizione ha il fine di dare attuazione in maniera

razionale e aderente alla concreta realtà dell'amministrazione al principio della parità di genere.

Si è stabilita una soglia (superiore al 30 per cento) che prende in considerazione l'effettivo interesse dell'uno e dell'altro genere alla partecipazione alle selezioni. Tanto al fine di evitare di attribuire ingiustificati vantaggi laddove la differente rappresentatività sia da attribuire non già ad una discriminazione tra generi, ma unicamente ad un ridotto – fisiologico- interesse, da parte di uno di questi, allo svolgimento di talune mansioni tipiche della qualifica per cui il concorso è bandito od all'assunzione in talune amministrazioni.

Di seguito si riporta la sintesi dei dati sui concorsi gestiti da Formez PA (che non rappresentano un dato esaustivo ma un utile indicatore) con specifico riferimento alla materia della parità di genere.

Classi di età	Genere		Totale
	Donne	uomini	
fino a 30 anni	27.9 %	31.1 %	29.2 %
tra 30 e 40	42.5 %	39.6 %	41.3 %
tra 40 e 50	23.4 %	22.00 %	22.8 %
oltre 50 anni	6.2 %	7.4 %	6.7 %
Totale	100.00%	100.00%	100.00%

Figura 3 - Candidature per genere e classi e di età relative ai bandi pubblicati nel periodo 1°

**gennaio
2021 - 30
giugno
2022**
Fonte:
Formez
PA

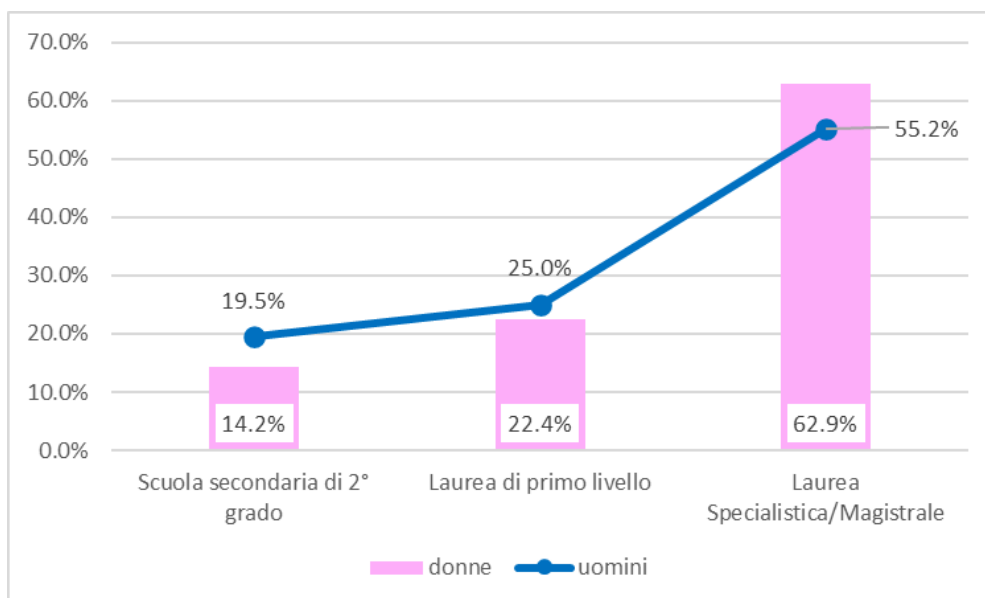


Figura 4 - candidature di soggetti in possesso con laurea nelle discipline STEM (Science, Technology, Engineering e Mathematics), suddivise per genere e registrate nei bandi pubblicati nel periodo 1° gennaio 2021-30 giugno 2022 - Fonte: Formez PA - Datawarehouse dei concorsi gestiti

Datawarehouse dei concorsi gestiti

- **Introduzione di misure che garantiscono la parità di genere e promuovono la partecipazione ai concorsi anche dei soggetti che si trovino in situazioni di “svantaggio”**

La **lettera g)**, che **sostituisce l’articolo 7**, disciplina lo svolgimento delle prove e modalità speciali. L’obiettivo della disposizione appena richiamata è quello di garantire la più diffusa partecipazione alle procedure e di evitare il prodursi di situazioni discriminatorie nei confronti di soggetti che si trovino in condizione di disabilità, difficoltà o svantaggio. Si è ritenuto, infatti, che anche nell’espletamento delle procedure concorsuali, l’amministrazione debba porre in giusto rilievo le condizioni personali dei concorsisti, la cui partecipazione sia resa difficoltosa da condizioni/situazioni esulanti la propria volontà, nei limiti, ovviamente, in cui questo non incida negativamente sullo svolgimento delle selezioni.

Così come, si è ritenuto di valorizzare il diritto della madre/futura madre a non veder in alcun caso penalizzata la partecipazione al concorso dalla propria condizione, dovendosi, di contro favorire, in ogni modo, l’esercizio della genitorialità, anche nella fase di accesso al pubblico impiego.

In altri termini, al fine di garantire la più diffusa partecipazione alle procedure e di evitare il prodursi di situazioni discriminatorie nei confronti di soggetti che si trovino in condizione di difficoltà/svantaggio, pertanto, sono state introdotte disposizioni specifiche:

a) per le donne in gravidanza/allattamento che risultino impossibilitate al rispetto del calendario previsto dal bando, le amministrazioni assicurano, anche attraverso lo svolgimento di prove asincrone o la disponibilità di appositi spazi, la partecipazione alle prove, di modo che in nessun caso il ricorrere di tali condizioni possa compromettere la partecipazione al concorso;

b) per coloro che debbano sottoporsi a terapie salvavita ovvero si trovino ricoverati per ragioni non programmate e non programmabili e, comunque, in ogni caso in cui si incorra in condizioni straordinarie e imprevedibili non dipendenti dalla volontà del candidato, le Commissioni possono prevedere sessioni di recupero che non compromettano, comunque, il regolare svolgimento dei concorsi.

Anche in relazione alle **commissioni esaminatrici (articolo 1, comma 1, lettera i)**, si è inteso valorizzarne la composizione delle commissioni esaminatrici nel rispetto del principio della **parità di genere**. Si è previsto che gli elenchi dei componenti delle commissioni sono formati dalle amministrazioni destinatarie attraverso il Portale di cui all'*articolo 35-ter del decreto legislativo n. 165 del 2001* e sono individuati mediante sorteggio.

C) **IMPATTI ECONOMICI, SOCIALI ED AMBIENTALI PER CATEGORIA DI DESTINATARI**

Come già anticipato, ad oggi, in materia di accesso al pubblico impiego non sono rinvenibili dati pienamente esaustivi, basati su una valutazione quantitativa e qualitativa delle pregresse esperienze registrate, poiché non esistono – né sono previsti a legislazione vigente – modelli di monitoraggio della domanda e dell’offerta del lavoro pubblico.

Questa circostanza, tuttavia, non ha rappresentato un limite assoluto, ma un’occasione per avviare percorsi di approfondimento e consultazione con i vari *stakeholders* al fine di raccogliere dati, opinioni e suggerimenti.

In particolare, l’attuale carenza di dati ufficialmente censiti in materia di accesso al pubblico impiego è stata superata - in attesa dell’entrata a regime del portale InPa - facendo ricorso ai dati risultanti dalle procedure concorsuali bandite dalla Commissione RIPAM e gestite dal Dipartimento della funzione pubblica attraverso Formez-PA. Si tratta di un numero significativo di procedure sulla base delle quali è stata effettuata una prognosi prodromica del possibile impatto ingenerato dall’intervento normativo in esame sui cittadini e sull’articolazione e il funzionamento delle pubbliche amministrazioni nel medio e nel lungo periodo.

Sulla scorta di questi dati è stata, dapprima, delimitata la potenziale platea dei destinatari, sia diretti che indiretti, dell’intervento normativo *de quo*, e, successivamente, sulla base dei medesimi elementi sono stati valutati i possibili impatti, gli effetti e i benefici derivanti dall’introduzione delle misure previste nella nuova disciplina regolamentare.

➤ **Destinatari diretti:** pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, ivi inclusi gli enti locali e territoriali così come individuati nel conto annuale;

➤ **Impatti sui destinatari diretti.** Le pubbliche amministrazioni, che bandiscono i concorsi, potranno giovare:

a) della riduzione dei tempi delle procedure concorsuali e di nomina dei componenti delle commissioni esaminatrici;

b) della semplificazione nella gestione delle procedure concorsuali, grazie all’utilizzo dello strumento informatico quale unico canale di comunicazione con i partecipanti;

c) di una maggiore imparzialità, efficienza, efficacia e celerità di espletamento delle prove, con garanzia di integrità delle stesse;

d) di più elevati *standard* di sicurezza e di tracciabilità delle comunicazioni relative alle procedure concorsuali;

➤ **Destinatari indiretti:** Il provvedimento in esame è altresì rivolto a quella parte di popolazione attiva che, per condizione ed età, potrebbe aspirare ad un collocamento nel pubblico impiego e che, astrattamente, può partecipare ad una procedura concorsuale. La determinazione di tale possibile platea di destinatari è stata effettuata sulla scorta dei dati risultanti dal Rapporto Formez 2022, pubblicato il 2 febbraio 2023, dal quale emerge che i partecipanti ai concorsi pubblici provengono da un bacino esperienziale alquanto eterogeneo, di elevata scolarizzazione (l'80% possiede una laurea e concorre anche per profili che non la prevedono come requisito), hanno un'età che va dai 20 ai 60 anni di età (talvolta si tratta anche di personale in servizio presso amministrazioni pubbliche) e il dato anagrafico medio relativo all'accesso nella pubblica amministrazione (ovvero i vincitori di concorso) si attesta intorno ai 38 anni di età. Inoltre, seppure limitata ai dati in possesso del Dipartimento della funzione pubblica (quindi con esclusivo riferimento ai concorsi banditi dalle amministrazioni centrali), l'analisi dei dati offerti dal citato "Rapporto Formez 2022" ha evidenziato le seguenti medie di domande di partecipazione per ciascun posto bandito dalle amministrazioni centrali:

➤ **102,3** per le procedure semplificate (superate a partire dall'entrata in vigore, il 30 aprile 2022, del decreto-legge n. 36 del 2022);

➤ **66,7** per le procedure ordinarie.

Per quanto attiene agli enti locali e ad amministrazioni pubbliche diverse da quelle centrali, sebbene statisticamente non significativi, i dati dei concorsi gestiti da Formez-PA a favore di tali soggetti hanno evidenziato un rapporto sostanzialmente in media, pari a **84,22** candidature per posto messo a concorso (con procedura semplificata).

Tuttavia, occorre segnalare che tali medie non tengono conto della natura non univoca delle candidature. **È frequentissimo, infatti, che nel medesimo arco temporale un singolo soggetto si sia candidato a più procedure concorsuali.**

Ad esempio, nel rapporto Formez 2022, «con riferimento ai **bandi di concorso pubblicati e gestiti dal 1° gennaio 2021 al 30 giugno 2022**, si legge che tale Istituto ha acquisito nel medesimo periodo circa **due milioni di candidature**. In particolare, si contano **641 mila candidati ad almeno un concorso pubblico e 265 mila candidati a più concorsi** (il 41,5% del totale dei candidati). Di questi ultimi, il 45% ha partecipato a due concorsi, il 32,7% a 3 o 4, il 23,4% a più di 5 procedure concorsuali³».

³ I dati sono consultabili nel Rapporto Formez PA, Volume II, "La selezione di personale per le Pubbliche Amministrazioni".

Tra i candidati, prevale la componente femminile: infatti, le candidate ai concorsi sono il 58,3% del totale (365 mila candidati). L'età media supera di poco i 40 anni: in particolare, il 29,2% ha meno di 30 anni, il 41,3% tra i 30 e i 40 anni, il 22,8% tra i 40 e i 50 anni, il 6,7% ha più di 50 anni. Inoltre, la grande maggioranza dei candidati (80%) possiede un titolo di studio universitario: il gruppo giuridico è l'ambito di studio più frequente tra i candidati in possesso di laurea (43%), seguito da quello economico (17,3%). 2 candidati su 3 risiedono nel Mezzogiorno, mentre il 24% abita nelle regioni del Centro e il 7,8% nel Nord.

Al fine di delimitare in maniera più precisa il bacino dei potenziali destinatari indiretti del presente provvedimento normativo appare utile richiamare anche quanto rappresentato dal **Dipartimento della Funzione pubblica** in materia di nuovi ingressi nella pubblica amministrazione. Quest'ultimo ha calcolato, infatti, che, **solo per l'anno 2023, sono previsti 156.400 nuovi ingressi nella p.a.**, prevalentemente destinati a posizioni non dirigenziali, a cui si aggiungeranno quasi 7.500 assunzioni extra, dettagliate dalla legge di bilancio.

Se il rapporto numerico sopra individuato con riferimento alle procedure ordinarie delle amministrazioni centrali dovesse mantenersi costante, per l'anno 2023 dovrebbero registrarsi circa **10 milioni di candidature**, potenzialmente finalizzate alla copertura del fabbisogno di personale sopra individuato.

Risulta più complicato determinare con buona probabilità la platea dei possibili soggetti interessati dalla novella in esame nel lungo periodo. Anche in questo caso, i dati forniti da Formez-PA devono essere valutati alla luce delle necessità assunzionali rappresentate dal comparto pubblico.

Secondo i dati forniti dal Dipartimento della funzione pubblica, **la Pubblica amministrazione dovrà reclutare, entro il 2026, 741.000 unità di personale, di cui 692.000 unità saranno destinate a sostituire i dipendenti che andranno in pensione, mentre le restanti 49.000 rappresenteranno assunzioni aggiuntive rispetto al *turn over* ordinario.** In questa prospettiva temporale, laddove si dovessero mantenere costanti le attuali medie registrate da Formez PA per i concorsi delle amministrazioni centrali espletati con modalità ordinarie, si potrebbero registrare – almeno astrattamente – fino a **49 milioni di candidature**.

Si tratta di un dato considerevole che non deve, tuttavia, trarre in inganno. A tale elevato numero di candidature, infatti, come già ampiamente osservato sopra, **non corrisponde necessariamente un uguale numero di soggetti coinvolti nel processo di reclutamento** nell'ambito del settore pubblico. Tale dato, infatti, va letto tenendo conto della natura non univoca delle candidature. Secondo quanto emerso dai dati Formez, accade frequentemente

che nel medesimo arco temporale **un singolo cittadino presenti più candidature** per diverse procedure concorsuali (solitamente da due a cinque) o per più profili della medesima procedura concorsuale. Sulla scorta di una valutazione meramente statistica è stato, infatti, rilevato che, in un medesimo arco temporale, un soggetto interessato ad un'assunzione presso una pubblica amministrazione presenta mediamente tre candidature per diversi concorsi o per profili differenziati nell'ambito della medesima procedura selettiva.

Pertanto, il numero dei soggetti effettivamente interessati dagli effetti del regolamento in esame nel medio periodo (2023-2026) si può stimare, al massimo, **intorno ad un terzo del numero delle candidature potenzialmente ricevibili** nello stesso arco temporale. In altri termini, sulla scorta di un giudizio prognostico, si può asserire – a condizioni invariate rispetto a quelle attuali - con un certo grado di probabilità che circa **16 milioni** di persone nel corso del prossimo quadriennio potrebbero tentare di accedere ad un pubblico impiego.

Tuttavia, il numero di assunzioni che progressivamente si stanno andando a consolidare nella pubblica amministrazione avrà, come ulteriore effetto, quello di ridurre il numero di aspiranti ad un posto di lavoro nel pubblico impiego e quindi si può ipotizzare che nel quadriennio il dato sopra indicato possa essere ulteriormente ridotto della metà. In sintesi, si stima che circa **8 milioni di cittadini, nel quadriennio 2023 – 2026 – potranno essere interessati dagli effetti del regolamento in esame.**

C) MODALITÀ ATTUATIVE E DI MONITORAGGIO DELL'INTERVENTO NORMATIVO

c.1. ATTUAZIONE

Quanto ai soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio, si rappresenta che gli stessi devono essere individuati nelle pubbliche amministrazioni che procedono al reclutamento del personale e che, per le diverse misure contenute nel provvedimento, saranno coinvolte nella relativa attuazione.

Si tratta, quindi, di tutte le amministrazioni pubbliche di cui al conto annuale, che dovranno attuare, per la parte di competenza, le misure stabilite dal presente decreto.

È presumibile che nel prossimo triennio **le riforme investiranno fino a 8 milioni di cittadini** che intenderanno partecipare ai concorsi per il reclutamento nelle pubbliche amministrazioni. Non è detto che tale stima sia precisa, trattandosi di un indice che fluttua in relazione all'andamento socio-economico del Paese, che risente, inevitabilmente, dell'offerta (concorrente) del mercato del lavoro privato e anche delle politiche economiche ed occupazionali, nonché della sopra citata proposizione di più di una candidatura da parte di una consistente quota di partecipanti.

Tra queste, la variabile indipendente è data da quello che sarà, annualmente, il livello di attuazione del PNRR senza il quale i dati numerici sopra profferiti sarebbero stati notevolmente diversi (ed inferiori).

Se ne deduce, che una stima sulla numerosità dei destinatari, quale quella sopra profferita, non può che essere meramente indicativa.

Il Ministro per la pubblica amministrazione attraverso il Dipartimento della funzione pubblica, con le risorse e le strutture già esistenti, provvederà a monitorare l'attuazione del presente intervento.

C.2 LE AZIONI PER LA PUBBLICITÀ E PER L'INFORMAZIONE DELL'INTERVENTO NORMATIVO

Le novità recate dall'intervento normativo in parola saranno oggetto di specifica attività informativa mediante circolari esplicative che saranno trasmesse alle Amministrazioni centrali, alle Autorità indipendenti e agli Enti territoriali, nonché inserite nella specifica sezione del sito *Internet* del Dipartimento della funzione pubblica.

C.3 MONITORAGGIO

Il provvedimento sarà valutato all'esito dell'entrata in vigore e, successivamente, con cadenza periodica in relazione ai diversi *step* temporali attuativi che caratterizzano questo processo di riforma graduale, ma non progressivo, che risponde a vincoli contratti dal Paese con l'Unione europea in sede di PNRR.

Nondimeno, i monitoraggi già previsti a legislazione vigente consentiranno di far emergere i profili su cui incentrare misure integrative o correttive che si dovessero rendere necessarie per il conseguimento degli obiettivi programmatici prefissi. Un ruolo fondamentale nell'attività di monitoraggio e controllo verrà svolto dal Dipartimento della funzione pubblica per mezzo del Portale del Reclutamento (In.PA). Infatti, l'utilizzo obbligatorio del portale consentirà, già dall'anno 2024, di "censire" in modo più preciso il reale bacino di applicazione del provvedimento, tenuto conto che nel corso del corrente anno il portale diverrà obbligatorio per tutte le pubbliche amministrazioni, ivi inclusi gli enti locali e le autorità amministrative indipendenti.

Tale Portale, oltre alle altre funzionalità connesse alla presentazione delle domande di partecipazione ai concorsi per il pubblico impiego, infatti, **funge anche da banca dati delle procedure concorsuali poste in essere dalle amministrazioni pubbliche mediante censimento delle stesse, delle fasi di svolgimento dei concorsi, della loro tempistiche.**

Si ritiene utile rappresentare che, **al fine di consentire una rappresentazione omogenea e completa delle informazioni, il Portale consente anche:**

- la conservazione delle informazioni relative ai candidati, previa acquisizione del loro consenso;

- di raccogliere le informazioni relative a tutti i concorsi pubblici, anche quelli svolti dagli enti territoriali;

- il monitoraggio sulle graduatorie finali, che parimenti confluiranno nel sistema informativo.

Tale circostanza consentirà al Dipartimento della funzione pubblica di poter sviluppare, congiuntamente alle amministrazioni che bandiscono i concorsi, un'analisi tempestiva degli andamenti del reclutamento nel pubblico impiego, della loro distribuzione territoriale come pure della provenienza geografica della domanda di lavoro oltre che delle prospettive di raggiungimento degli obiettivi in materia di parità di genere e di proporre gli eventuali correttivi laddove dovessero emergere delle criticità nel modello di reclutamento vigente.

Il Dipartimento della funzione pubblica ha rilevato che benché ad oggi l'utilizzo del portale non sia ancora obbligatorio per gli enti locali, dal mese di agosto 2021 ad oggi si sono registrati nel portale **circa 400.000 cittadini**. In considerazione della rilevanza di tale attività, è in corso una riorganizzazione del Dipartimento della funzione pubblica finalizzata alla creazione di un apposito ufficio di livello dirigenziale non generale preposto al monitoraggio sull'andamento dello stato di attuazione delle riforme della PA.

§§§

INTRODUZIONE DI MISURE IN FAVORE DELLA PARITÀ DI GENERE.

In riferimento all'auspicato approfondimento in ordine alla introduzione di misure tese a garantire la parità di genere, ferme restando le osservazioni già svolte con l'integrazione dell'Analisi di impatto della regolamentazione, si rappresenta che le stesse costituiscono, oltre che espressione del potere regolatorio del Governo che ha inteso approvarne il contenuto, frutto di una approfondita interlocuzione con la Commissione europea.

Invero, nell'ambito dei continui scambi, ancorché informali, derivanti dall'attuazione del PNRR, il testo del provvedimento è stato diffusamente discusso con la Commissione, la quale, proprio al fine di garantire la coerenza delle disposizioni con gli obblighi assunti dal Paese, è varie volte intervenuta "suggerendo" modifiche da apportare o chiedendo chiarimenti sulla portata delle disposizioni.

Il tema della parità di genere è sempre stato al centro delle interlocuzioni nei vari ambiti di attuazione del PNRR, costituendo un obiettivo cui tendere con fermezza anche al fine di far fronte alla già dedotta carenza del tasso di natalità ed al ridotto tasso di occupazione

femminile nel Paese (inasprito dalla Pandemia e minore di quello maschile di oltre 20 punti percentuali). Si è già avuto modo di ricordare, infatti, che, in termini di partecipazione femminile al mercato del lavoro, qualità e segregazione dell'attività lavorativa in differenti settori, l'Italia si posiziona al ventottesimo (e ultimo) posto in Europa. Rammentando, altresì, che proprio la genitorialità costituisce indice negativo sulla condizione lavorativa femminile, laddove la differenza di tasso occupazionale tra madri e padri si attesta su 30 punti percentuali e rappresenta il divario più grande in Europa.

Proprio in quest'ottica, la Commissione ha accolto con favore le misure introdotte al fine di garantire la parità di genere anche nello svolgimento delle procedure concorsuali, non richiedendo, al riguardo, alcun tipo di modifica, chiarimento od espunzione delle disposizioni proposte nel testo e in relazione alle quali sarà prezioso ricevere eventuali osservazioni che codesto Consesso riterrà, se del caso, opportuno esprimere.

A corredo della presente disamina si invia, in allegato, la nuova relazione AIR predisposta da questo Ufficio e la relativa positiva valutazione espressa dal Nucleo AIR del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché la nuova relazione ATN.

d'Ordine del Ministro
Il Capo dell'Ufficio
Dott. Francesco Radicetti

Numero ____/____ e data __/__/____ Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 4 aprile 2023

NUMERO AFFARE 01887/2022

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei ministri – Ministero per la pubblica amministrazione.

Schema di 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.

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione n. 1477 del 20 dicembre 2022 con la quale la Presidenza del Consiglio dei ministri – Ministero per la pubblica amministrazione ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Visto il parere interlocutorio n. 137 del 30 gennaio 2023;

Vista la nota n. ULM-FP n. 182 in data 2 marzo 2023 con la quale sono state

trasmesse la nuova ATN e la nuova AIR;

Vista la nota n. 211- P- del 13 marzo 2023 con la quale è stato richiesto il parere definitivo sul testo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Marina Perrelli;

Premesso:

1. Con la nota n. 211- P- del 13 marzo 2023 il Ministero della pubblica amministrazione ha dato atto di aver fornito gli approfondimenti richiesti da questo Consiglio di Stato, con il parere interlocutorio n. 137 del 30 gennaio 2023, e di avere integrato la documentazione istruttoria, trasmettendo una nuova ATN e una nuova AIR, positivamente verificata dalla Nuvir del DAGL.

Tanto premesso, il Ministero, *“tenuto conto che la ristrettezza dei tempi previsti per l'adozione del provvedimento dal Piano nazionale di ripresa e resilienza non consente un nuovo passaggio preliminare in Consiglio dei ministri”*, ha ribadito l'interesse ad acquisire il parere definitivo sul testo in oggetto, sul presupposto che *“eventuali osservazioni espresse, sia nel parere interlocutorio che in quello definitivo, saranno poi sottoposte al vaglio del Consiglio dei ministri e, nel caso di specie, anche all'esito dell'ulteriore acquisizione dei pareri da parte delle commissioni parlamentari competenti”*.

2. Lo schema di decreto oggetto del parere è quello trasmesso con la nota prot. n. 1477 del 20 dicembre 2022 e già esaminato da questa Sezione nel parere interlocutorio n. 137 del 2023, non avendo il Ministero proponente ritenuto di inviare un nuovo testo.

3. Con il parere interlocutorio n. 137 del 30 gennaio 2023 la Sezione ha ritenuto opportuno evidenziare delle criticità tali da determinare la rimessione del testo al Ministero proponente per *“un'ulteriore e più approfondita riflessione sulle modalità di attuazione dell'articolo 3, comma 6, del decreto - legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2022, n. 79”*.

3.1. Questi in sintesi i punti critici rilevati dalla Sezione:

A) in relazione alla documentazione trasmessa unitamente allo schema di decreto:

- la carenza, sotto plurimi aspetti, dell'ATN a fronte delle dichiarate *“finalità di raccolta organica, accorpamento, coordinamento e semplificazione delle disposizioni vigenti in materia di accesso al pubblico impiego e di concorsi, (...) perseguite dal legislatore tramite l'aggiornamento del d.P.R. n. 487 del 1994”*;
- la carenza, sotto plurimi profili, dell'AIR, trattandosi dell'adempimento istruttorio che avrebbe dovuto permettere di comprendere in che misura, con quale tempistica e attraverso quali modalità si rivelerà possibile conseguire gli obiettivi principali imposti anche dalla *milestone* M1C1-56, vale a dire l'aggiornamento e la semplificazione della disciplina in materia di accesso agli impieghi delle pubbliche amministrazioni, la digitalizzazione, la velocizzazione e la razionalizzazione nello svolgimento delle procedure concorsuali, l'introduzione di misure a garanzia della parità di genere e, in generale, l'adeguamento dei meccanismi di riserva e dei titoli di preferenza al nuovo contesto ed alla salvaguardia della parità di genere;
- la mancata previsione di forme strutturate di monitoraggio, funzionali sia per la valutazione del raggiungimento degli obiettivi perseguiti che per l'implementazione di un sistema di correzione *“continua”* dell'articolato, indispensabile a maggior ragione quando, come nel caso di specie, la normativa disciplini l'uso di tecnologie soggette ad evoluzione;

B) in relazione alle previsioni di carattere sostanziale:

- la mancanza nell'articolo 3, comma 6, della legge n. 79 del 2022 di qualsiasi riferimento all'adeguamento dei meccanismi di riserva e dei titoli di preferenza al nuovo contesto ed alla salvaguardia della parità di genere, così come all'introduzione di misure che garantiscano la parità di genere;
- l'introduzione della previsione, in forza del combinato disposto degli articoli 5 e 6, quale titolo di preferenza, dell'appartenenza *“al genere meno rappresentato nell'amministrazione in relazione alla qualifica per la quale il candidato ha partecipato, a parità, ovviamente di titoli e merito”*, in mancanza di qualsiasi valutazione sulla *“compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali”* e sul

coordinamento con le disposizioni a carattere specifico, quali l'art. 7 (Gestione delle risorse umane) del D.lgs. n. 165 del 2001 e l'art. 27 (Divieti di discriminazione nell'accesso al lavoro) del D. Lgs. n.198 del 2006, nonché di un'analisi dei dati relativi alla situazione attualmente esistente nelle pubbliche amministrazioni.

4. Con la nota n. ULM FP n. 182 del 2 marzo 2023 il Ministero per la pubblica amministrazione ha comunicato alla Sezione di aver deciso, a seguito dei rilievi espressi con il parere interlocutorio, di operare in una duplice direzione:

- da un lato mediante l'integrazione dell'AIR e dell'ATN a corredo dello schema di regolamento, approfondendo i punti evidenziati come critici;
- dall'altro mediante la modifica dell'originaria versione dello schema di regolamento *“per quanto concerne, in particolare, la risoluzione delle criticità correlate all'uso esclusivo delle tecnologie informatiche”*.

4.1. Il Ministero proponente ha, quindi, trasmesso la nuova ATN e la nuova AIR, corredata dalla valutazione positiva del Nucleo AIR del DAGL, senza però inviare un nuovo testo dello schema di decreto, con le modifiche enunciate nella nuova relazione illustrativa.

Considerato:

5. Il Consiglio di Stato non può, in primo luogo, esimersi dall'evidenziare la peculiarità dell'*iter* seguito dal Ministero proponente che sottopone nuovamente a parere il testo già oggetto di parere interlocutorio, sebbene corredata da una serie di osservazioni contenute nella relazione n. ULM FP n. 182 del 2 marzo 2023 e da una nuova ATN e una nuova AIR, senza però aver dato corso a nessuna modifica.

Al riguardo la Sezione rileva che il Ministero proponente, a seguito del parere interlocutorio, avrebbe potuto procedere alle modifiche del testo per le parti in cui avesse ritenuto condivisibili le osservazioni di questo Consiglio di Stato, senza dover passare per una nuova deliberazione preliminare del Consiglio dei Ministri, come sembrerebbe desumersi dal tenore della nota del 13 marzo 2023.

6. La Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 febbraio 2009, concernente l'istruttoria degli atti normativi del Governo, stabilisce, infatti, che *“In via generale, la trasmissione dei provvedimenti normativi al Consiglio di Stato è preceduta dalla preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri. Qualora si tratti di provvedimenti normativi di rango secondario, previa verifica della tipologia del regolamento nonché dell'ambito e della complessità dell'intervento, l'amministrazione proponente, d'intesa con il DAGL, può valutare di prescindere da tale preliminare deliberazione, ritenendosi sufficiente l'acquisizione del concerto formale delle amministrazioni interessate. Tale procedura semplificata non è adottata nei casi in cui, sui medesimi provvedimenti, sia necessaria anche l'acquisizione del parere delle Commissioni parlamentari”*. Nel caso di specie si evince dallo stesso schema di decreto sottoposto a parere che la deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri è stata adottata nella riunione del 5 ottobre 2022.

6.1. Dal tenore della predetta direttiva emerge che la deliberazione preliminare del Consiglio dei Ministri precede di regola l'invio del testo al Consiglio di Stato, salva l'eccezione della procedura semplificata, mentre non vi è alcuna espressione dalla quale si possa desumere la necessità di una nuova deliberazione preliminare, laddove il Consiglio di Stato suggerisca delle modificazioni con un parere interlocutorio ovvero adotti un parere definitivo con delle prescrizioni.

E del resto la mancanza della necessità di una nuova delibera preliminare da parte del Consiglio dei Ministri è coerente con la natura del parere reso dal Consiglio di Stato che non si colloca all'interno del procedimento di formazione della disposizione normativa, ma è espressione di un sindacato preventivo sulla coerenza logico – giuridica dell'atto normativo con l'ordinamento nel suo complesso ed è esercitato da un organo terzo ed imparziale, come si desume dall'art. 100 Cost. che lo ricomprende tra gli organi ausiliari a garanzia della giustizia nell'amministrazione.

6.2. Ne discende che detto sindacato, unitamente a quello sull'efficacia e sulla

funzionalità del testo normativo rispetto agli obiettivi perseguiti, esplicito sulla base delle informazioni fornite tramite l'ATN e l'AIR, non può che avere ad oggetto il testo come trasmesso, non essendo possibile esprimere un parere che tenga conto della possibilità *de futuro* di modifiche e/o integrazioni dello stesso.

6.3. Per tali ragioni il Consiglio deve, pertanto, procedere all'esame del testo trasmesso, senza tenere conto delle intenzioni di modifica enunciate dal Ministero proponente nella nuova relazione.

7. Il Ministero ha provveduto a predisporre una nuova ATN e una nuova AIR.

7.1. Nella nuova ATN si dà atto:

- che *“la riforma della pubblica amministrazione italiana, a livello centrale e locale, sia in termini di capitale umano (selezione, competenze e carriere), che in termini di semplificazione e digitalizzazione delle procedure amministrative, è inserita dal PNRR tra le c.d. riforme orizzontali, o di contesto, che consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento, tali da interessare, in modo trasversale, tutti i settori di intervento del Piano”*;
- che il percorso di riforma del pubblico impiego è stato avviato con l'introduzione di meccanismi semplificati per le procedure di concorso tramite il ricorso al digitale, previsto dall'art. 10 del decreto-legge n. 44 del 2021, è proseguito con il decreto-legge n. 80 del 2021, concernente le procedure per assumere a tempo determinato i funzionari da adibire ai progetti del PNRR, ed è stato completato con il decreto-legge n. 36 del 2022 con il raggiungimento della *milestone* M1C1-56;
- che la legislazione dell'ultimo decennio è caratterizzata dalla tendenza all'aggregazione delle procedure concorsuali e allo svolgimento di concorsi unici per il reclutamento dei dirigenti e di figure professionali comuni (cfr. art. 4, comma 3-quinquies, del d.l. n. 101 del 2013; D.lgs. n. 75 del 2017; l'art. 3, comma 7, della legge n. 56 del 2019; gli articoli da 247 a 249 del d.l. n. 34 del 2020, convertito dalla legge n. 77 del 2020; d.l. n. 36 del 2022, convertito dalla legge n. 79 del 2022);

- che il contenzioso sorto in relazione alla digitalizzazione della presentazione delle domande, nonché alle nuove modalità telematiche di svolgimento delle procedure concorsuali nella P.A. e gli orientamenti del giudice amministrativo sono funzionali all'introduzione di un comma aggiuntivo nell'articolo 3 della novella al d.P.R. n. 487 del 1994 per sterilizzare i rischi connessi all'uso delle tecnologie digitali.

7.2. Anche l'AIR è stata fatta oggetto di una più approfondita riflessione attraverso una disamina del quadro normativo preesistente in materia di concorsi per l'accesso al pubblico impiego, con uno specifico *focus* sulle principali novità legislative e procedurali registrate nell'ultimo biennio sotto l'impulso di esigenze straordinarie e contingenti – l'emergenza da COVID-19 e la realizzazione di *milestone* e *target* previsti dal PNRR – valorizzando i dati numerici, statistici e previsionali disponibili, relativi alle procedure concorsuali ed ai destinatari del provvedimento, anche al fine di rispondere alle osservazioni relative alle misure in favore della parità di genere.

8. Tanto premesso, la Sezione non può non evidenziare, da un lato, che le integrazioni e gli approfondimenti relativi sia all'ATN che all'AIR non sono confluiti in nessuna modifica dello schema di regolamento, e dall'altro che gli stessi non sono idonei a superare parte delle criticità, in particolar modo di natura sostanziale, rilevate da questo Consiglio nel più volte richiamato parere interlocutorio n. 137 del 2023.

9. Passando all'esame dell'articolato la Sezione premette che non procederà ad alcun rilievo di *drafting*, in considerazione della persistenza nel testo dello schema di decreto di importanti criticità di natura sostanziale.

9.1. L'articolo 1, comma 1, apporta modifiche al decreto del Presidente della Repubblica, 9 maggio 1994, n. 487, a partire dalla lettera a) sino alla lettera gg), sostituendo integralmente molteplici articoli (art. 1 - Modalità di accesso-, art. 2 - Requisiti generali per l'accesso al pubblico impiego-, art. 3 - Bando di concorso-, art. 4 - Portale InPa-, art. 5 - Categorie riservatarie, preferenze e parità di genere, art. 6 - Equilibrio di genere-, art. 7 - Svolgimento delle prove e modalità speciali-,

art. 9 - Commissioni esaminatrici-, art. 11 - Adempimenti della commissione-, art. 16 - Presentazione dei titoli preferenziali e di riserva della nomina-, art. 17 - Assunzioni in servizio-, art. 18 - Compensi per le commissioni di concorso-, art. 18-bis - Regioni ed enti locali-, art. 19 - Concorsi unici-, art. 20 - Sedi di esami, art. 21 - Adempimenti per il concorso unico-, art. 29 - Campo di applicazione-, art. 30 - Modalità di iscrizione e requisiti) e modificandone parzialmente altrettanti (commi 1 e 3 dell'art.8 - Concorso per titoli ed esami-, comma 3 dell'art.12 - Trasparenza amministrativa nei procedimenti concorsuali-, comma 2 dell'art. 13 - Adempimenti dei concorrenti durante lo svolgimento delle prove scritte-, modifiche formali ai Capi III - Assunzioni mediante gli uffici circoscrizionali per l'impiego ai sensi dell'articolo 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56 - e IV - Assunzioni obbligatorie presso i datori di lavoro pubblici. Requisiti e modalità, modifiche all'art. 24 - Iscrizione nelle liste-, commi 1, 2 e 3 dell'art. 25 - Procedure per l'avviamento a selezione a livello locale o periferico-, comma 2 dell'art. 27 - Selezione -, modifiche agli artt. 31 - Graduatorie- e 32 -Modalità di assunzione).

9.2. L'articolo 2 reca le abrogazioni di norme incompatibili con il nuovo assetto introdotto. In particolare, vengono abrogati:

- a) gli articoli 10, 12, comma 2, 14, 15, commi 4 e 5, 22, comma3, del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487;
- b) l'articolo 4, commi 3-quinquies, 3-sexies e 4, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125;
- c) gli articoli 247, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 11 e 12, 248 e 249, commi 1 e 1-bis, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77;
- d) l'articolo 3, commi 6, lettera b), n. 6) e 11, della legge 19 giugno 2019, n. 56.

9. 3. L'articolo 3 reca la clausola di invarianza finanziaria.

10. La Sezione non ha nulla da osservare in relazione alle disposizioni dello schema di regolamento che, sostituendo i precedenti articoli del d.P.R. n. 487 del 1994,

hanno la funzione di adeguarne il contenuto alle modifiche introdotte dalla legge n. 79 del 2022, e segnatamente, gli articoli 35 – Reclutamento del personale -, 35 *ter* – Portale unico del reclutamento - e 35 *quater* – Procedimento per l'assunzione del personale non dirigenziale - del D. Lgs. n. 165 del 2001.

10.1. Si rileva esclusivamente l'opportunità di non replicare pedissequamente nel testo del Regolamento la disposizione di legge primaria in considerazione della superfluità di tale duplicazione e della possibilità di ingenerare confusione sul rango stesso della disposizione.

11. All'esito della trasmissione della relazione del 2 marzo 2023, firmata d'ordine del Ministro dal Capo dell'Ufficio legislativo, della nuova ATN e della nuova AIR, la Sezione ritiene che permangano alcune delle criticità di natura sostanziale, già evidenziate con il parere interlocutorio, e che appare opportuno procedere alla loro evidenziazione in relazione a ciascuna disposizione.

12. La lettera c) dell'art. 1, comma 1, sostituisce l'articolo 3 - Bando di concorso - prevedendone la pubblicazione sul portale di cui all'articolo 35 *ter* del D. Lgs. n. 165 del 2001 e nel sito istituzionale dell'amministrazione procedente, in luogo della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Si tratta di disposizione che risponde all'esigenza di rendere fruibile, in un'unica sede, tutte le informazioni, gli adempimenti e le comunicazioni, relativi alla procedura concorsuale, agevolando in tal modo la partecipazione degli interessati. La pubblicazione del bando di concorso sul portale e nel sito istituzionale dell'amministrazione procedente tiene luogo, a decorrere dall'anno 2023, della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

12.1. La predetta norma è stata oggetto di osservazioni da parte della Sezione sotto un duplice profilo: da un lato, per la questione dell'ammissibilità dell'introduzione di un titolo preferenziale legato al genere in ragione del differenziale, previsto in una percentuale minima del 30%, dall'altro per l'omessa previsione di meccanismi idonei a evitare e/o ridurre il contenzioso connesso all'utilizzazione di tecnologie informatiche nella presentazione delle domande di partecipazione ai concorsi della

P.A..

12.2. Per quanto riguarda il comma 4, relativo *“all’indicazione della rappresentatività di genere nell’amministrazione che bandisce, riferita ai posti messi a concorso, ai sensi dell’articolo 6”*, la Sezione rimanda alle osservazioni che saranno svolte in ordine a tale ultima disposizione.

12.3. Con riguardo, invece, al secondo profilo, la Sezione rileva che nella relazione del 2 marzo 2023 il Ministero per la pubblica amministrazione, aderendo alle considerazioni svolte da questo Consiglio, ha preannunciato l’intenzione di introdurre un comma aggiuntivo all’articolo in commento del seguente tenore: *“7. In ogni caso di malfunzionamento, parziale o totale della piattaforma digitale, che impedisca l’utilizzazione della stessa per la presentazione della domanda di partecipazione o dei relativi allegati, il bando deve prevedere una proroga del termine di scadenza per la presentazione della domanda corrispondente a quello della durata del malfunzionamento. Il bando deve prevedere, altresì, la possibilità, per il candidato, di modificare o integrare la domanda fino alla data di scadenza del bando, anche se già precedentemente inviata, prevedendo, in tal caso, che sarà presa in considerazione esclusivamente l’ultima domanda presentata in ordine di tempo. Ciascuna amministrazione, inoltre, deve garantire un servizio di assistenza di tipo informatico legato alla procedura di presentazione della domanda.”*.

12.4. La Sezione non può esimersi dall’osservare che in mancanza della trasmissione di un nuovo schema di regolamento il solo fatto di aver preannunciato una modifica, senza averla effettivamente introdotta nel testo, non vale a superare le osservazioni svolte in ordine ai rischi connessi all’utilizzazione delle nuove tecnologie nella fase della presentazione delle domande di partecipazione alla procedura concorsuale.

A tal proposito si evidenzia, inoltre, che la rilevata opportunità di garantire un servizio di assistenza di tipo informatico, legato alla procedura di presentazione della domanda, potrebbe comportare spese aggiuntive (quanto meno in termini di

risorse umane specializzate nella gestione del sistema informatico) che non sembrano essere state debitamente considerate, attesa la clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 3 dello schema di regolamento.

13. La lettera e) dell'art. 1, comma 1, sostituisce l'articolo 5 - Categorie riservatarie, preferenze e parità di genere - prevedendo la modifica delle previgenti disposizioni.

Secondo la prospettazione del Ministero proponente, come si legge testualmente nella nuova AIR, l'obiettivo perseguito attraverso la detta modifica è *“l'adeguamento di talune disposizioni anacronistiche, al fine di evitare che il perdurare di tale situazione potesse ingenerare ingiustificate discriminazioni, sia nei confronti degli altri partecipanti in generale, sia fondate sul genere”*. Alla luce del predetto obiettivo, prosegue l'AIR, *“si è inteso, nella sostanza, rimodulare il riconoscimento delle riserve e dei titoli di preferenza, adattandoli al nuovo contesto e alle esigenze di non discriminazione tra i generi nell'accesso al lavoro”*, in quanto *“diversamente si sarebbe corso il rischio di attribuire un ormai ingiustificato vantaggio a talune categorie di soggetti a scapito del restante bacino di partecipanti ai concorsi”*.

13.2. Il citato articolo 3, comma 6, testualmente recita *“Con decreto del Presidente della Repubblica da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, entro il 31 dicembre 2022, si provvede all'aggiornamento delle disposizioni del ((regolamento di cui al)) decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, nel rispetto delle misure introdotte dal presente articolo e 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, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, e di ogni altra disposizione incompatibile con quelle introdotte dal presente decreto”.

13.3. Come già evidenziato, la base legislativa di cui all’articolo 3, comma 6, pone dei criteri contenutistici e finalistici, in particolare *sub* lettere a) e b), dai quali non emerge che le (conseguenziali) abrogazioni espresse previste dalla lettera c), possano coinvolgere anche i meccanismi di riserva e dei titoli di preferenza.

Tale innovazione alle fonti primarie vigenti non appare conseguire ad un mero, e generico, principio di “adeguamento”, ricavato sulla base di una necessità logica e di criticità che non risultano di immediata evidenza (e, quindi, assumibili come contenuto implicito nella stessa previsione di legge relativa alla portata del regolamento).

13.2. Al riguardo la Sezione osserva che, sebbene il regolamento in esame sia adottato ai sensi dell’articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, tale disposizione richiede che la fonte primaria autorizzi “l’esercizio della potestà regolamentare del Governo”, determinando “le norme generali regolatrici della materia” e disponendo “l’abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall’entrata in vigore delle norme regolamentari”.

Ciò posto, nel richiamato articolo 3, comma 6, della legge n. 79 del 2022 e, segnatamente nelle lettere a) – *“raccolta organica delle disposizioni regolamentari che disciplinano la medesima materia, adeguando la normativa alla nuova disciplina di livello primario”*- e 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”*- non si rinvergono le “norme generali regolatrici” in forza delle quali si procede alla rimodulazione del riconoscimento delle riserve e dei titoli di

preferenza, norme generali ancor più necessarie tenuto conto del fatto che le modifiche incidono su materia regolata da fonti normative attributive di *status* che esulano dallo specifico ambito di competenza della presente disciplina, concernente le procedure di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni.

13.3. La Sezione esprime anche perplessità sulla definizione come “anacronistiche” delle disposizioni relative a titoli di preferenza e a riserve e sulla conseguente affermazione, peraltro indimostrata anche sotto il profilo fattuale, che le stesse darebbero luogo a “ingiustificate discriminazioni” sia “nei confronti degli altri partecipanti” che “fondate sul genere”. Al riguardo si osserva che la riserva o il titolo di preferenza si basa su una “posizione differenziata” produttiva di uno “svantaggio” che, in quanto tale, giustifica, o quanto meno giustificava al momento della sua adozione, una norma primaria di compensazione.

Tale considerazione vale per quanto concerne le “riserve in favore dei militari in ferma di leva prolungata e di volontari specializzati delle tre Forze armate congedati senza demerito al termine della ferma o rafferma contrattuale” o “quelle in favore degli ufficiali di complemento dell’Esercito, della Marina e dell’Aeronautica che hanno terminato senza demerito la ferma biennale”, richiamate dal Ministero proponente, quali esempi di norme “anacronistiche” attributive di “vantaggi” a preponderante favore del genere maschile, “riconducibili al prolungamento del servizio di leva obbligatorio”.

In tutti i predetti casi la norma primaria ha previsto la compensazione di “svantaggi” connessi a una “posizione differenziata”, peraltro fondata su principi costituzionali, atteso che l’articolo 52 della Costituzione stabilisce espressamente che l’adempimento del servizio militare – nei limiti e modi stabiliti dalla legge – “non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino”, che ha, quindi, legittimato l’adozione di una norma *ad hoc*.

Né la *ratio* restitutiva delle citate previsioni di legge è venuta meno per effetto del solo trascorrere del tempo in quanto il fatto storico di aver prestato la leva obbligatoria ovvero la leva prolungata, di essere stati volontari specializzati o

ufficiali di complemento, integra la “posizione differenziata”, ritenuta meritevole della compensazione, e continua a legittimare l’applicazione della disposizione che correlava alla stessa la riserva.

Così, ad esempio con riguardo alla leva obbligatoria se è vero che con la legge n. 226 del 2004 per i nati a partire dal 1985 non sussiste più l’obbligo di leva, è altrettanto pacifico che per tutti coloro che sono nati prima del 1985 tale obbligo sussisteva e che, se lo hanno assolto, ben possono farlo valere in sede concorsuale, anche in considerazione del fatto che non sono più previsti limiti di età per la partecipazione ai concorsi pubblici. Né, a differenza di quanto sembra prospettare il Ministero proponente, si è in presenza di disposizioni di legge divenute anacronistiche in senso oggettivo, cioè desuete per disapplicazione o perché non esistono più nella realtà le “posizioni differenziate” oggetto di disciplina, perché in tale ipotesi sarebbe stato più ragionevole prevederne l’abrogazione anziché la rimodulazione e la limitazione.

13.4. Appare, infine, opportuno evidenziare che anche nella nuova AIR manca qualsiasi evidenza di tipo statistico idonea a dimensionare l’incidenza sulle procedure selettive delle riserve ritenute “anacronistiche” (opportuna anche in una prospettiva di possibili contenziosi correlati all’eliminazione e/o alla postergazione dei soggetti che le potevano vantare) e a dimostrare il loro ruolo causale rispetto al verificarsi di “ingiustificate discriminazioni”. Del resto, l’esistenza e l’attualità inalterata delle “posizioni differenziate” è da sola idonea a escludere in radice la stessa possibilità di prospettare una discriminazione, che si fonda sul diverso trattamento di situazioni identiche.

La totale mancanza di dati statistici relativi all’incidenza della detta tipologia di riserve sulle procedure selettive si presta a ingenerare il dubbio che la limitazione e la rimodulazione in questione siano una sorta di mera “affermazione di principio” per rendere la normativa maggiormente rispondente all’attuale “comune sentire”.

14. La lettera f) dell’art. 1, comma 1, sostituisce l’articolo 6 - Equilibrio di genere-,

prevedendo che il bando indichi, per ciascuna delle qualifiche messe a concorso, la percentuale di rappresentatività dei generi e che, qualora il differenziale tra i generi sia superiore al trenta per cento, si applichi il titolo di preferenza di cui all'articolo 5, comma 3, lettera n).

14.1. Nonostante le considerazioni esposte nella nuova ATN e nella nuova AIR, la Sezione osserva:

- che tale obiettivo non risulta espressamente previsto dal più volte citato articolo 3, comma 6, al quale viene data attuazione attraverso il presente schema di decreto, adottato ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, né è chiarito in forza di quale disposizione primaria si procede all'introduzione di una simile previsione nell'ordinamento tramite una fonte secondaria;
- che nell'ATN novellata il Ministero proponente si limita a richiamare l'art. 7 – Gestione delle risorse umane- del D. Lgs. 165/2001, che disciplina la parità e le pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso al lavoro pubblico, e l'art. 27 - Divieti di discriminazione nell'accesso al lavoro- del D. Lgs. 198/2006, menzionati nel più volte citato parere interlocutorio, senza però esplicitare, come sollecitato da questo Consiglio, la ragione per la quale si è ritenuto necessario introdurre un nuovo titolo di preferenza e quale sia l'ulteriore e specifica tutela che detta nuova misura assicura nell'ottica della parità di genere rispetto alle disposizioni già presenti nell'ordinamento;
- che la nuova AIR dedica il capitolo 1.4 ai “divari di genere nel mondo del lavoro” richiamando: 1) le risultanze dell'analisi del 2021 del Dipartimento per le Pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'elaborazione della Strategia nazionale per la parità di genere e, segnatamente, l'impatto negativo della genitorialità sulla condizione lavorativa femminile (30 punti percentuali tra padri e madri), l'esiguità della quota di donne in posizioni apicali e di direzione (24%); 2) la relazione sul costo del lavoro pubblico della Corte dei conti per l'anno 2020 dalla quale emerge una prevalenza percentuale delle donne nella pubblica amministrazione (57%), sebbene connotata da disomogeneità quanto ai diversi

comparti (77% nell'istruzione e ricerca, 67% nel servizio sanitario, 69% nella carriera penitenziaria, 22 % nella carriera diplomatica, 9,3% nei corpi di Polizia, 6% nelle forze armate); 3) il posizionamento all'ultimo posto tra gli stati membri UE del nostro Paese quanto a partecipazione femminile al mercato del lavoro.

14.2. A fronte di tali risultanze continua a non essere chiaro in quali termini la previsione di un titolo di preferenza *ad hoc* - in presenza di un differenziale tra i generi superiore al trenta per cento - sia idoneo a ovviare alle problematiche connesse alla partecipazione femminile al mercato del lavoro e alla qualità dell'attività lavorativa, apparendo sia il fenomeno dell'abbandono del mondo del lavoro per esigenze familiari, che quello della scarsa presenza del genere femminile in posizioni apicali, anzitutto non specificamente limitati al pubblico impiego e risultando notoriamente, comunque, connessi a momenti e criticità successivi a quello dell'accesso all'impiego (e fermo restando che, non ponendosi in discussione i meccanismi attuali di accesso/avanzamento, legalmente paritario, alle posizioni dirigenziali nel settore del pubblico impiego, appare ragionevole supporre che, quantomeno in molti, e rilevanti, settori del pubblico impiego in cui risulta in atto, da anni, una fenomenologia effettiva di accesso paritario – se non prevalente - del genere femminile, è presumibile che il dato complessivo giunga, per naturale evoluzione logico-normativa, ad evidenziare, nel medio-lungo periodo, una presenza proporzionalmente adeguata, ed incrementale, di figure apicali del genere femminile medesimo);

- che, infine, la circostanza dell'interlocuzione “informale” con la Commissione europea sulla questione “parità di genere” e il fatto che la stessa costituisca “*un obiettivo cui tendere con fermezza anche al fine di far fronte alla carenza di natalità e al ridotto tasso di occupazione femminile nel Paese*” non vale a superare tutte le riportate osservazioni.

15. La lettera g) dell'art. 1, comma 1, sostituisce l'articolo 7- Svolgimento delle prove e modalità speciali- prevedendo che il diario delle prove, il relativo

punteggio e l'eventuale convocazione ad una prova successiva deve essere comunicato ai singoli candidati mediante il portale.

Con particolare riguardo alle prove orali la disposizione prevede al comma 3 che le stesse devono svolgersi in un'aula aperta al pubblico, idonea ad assicurare la massima partecipazione e, in caso di impossibilità a procedere in tal senso, la pubblicità delle prove può essere garantita attraverso modalità digitali che consentano il collegamento da remoto da parte del pubblico.

La lettera n) dell'art. 1, comma 1, sostituisce il comma 2 dell'articolo 13 - Adempimenti dei concorrenti durante lo svolgimento delle prove scritte- stabilendo che *“gli elaborati sono scritti in modalità digitale attraverso la strumentazione fornita per lo svolgimento delle prove”* e che *“la commissione assicura che il file salvato dal candidato non sia modificabile. Tutti i dispositivi forniti per lo svolgimento delle prove scritte devono essere disabilitati alla connessione internet”*.

15.1. Con il parere interlocutorio la Sezione aveva invitato il Ministero proponente a valutare le molteplici pronunce del giudice amministrativo *“concernenti i casi di crash di rete ovvero di altre tipologie di difficoltà telematiche verificatesi nel corso di procedure concorsuali da remoto, quando siano riconducibili a un malfunzionamento della connessione internet o a ragioni tecniche e non a negligenza o a malafede del partecipante (cfr. Consiglio di Stato, VI, 1.7.2021, n. 5008) o ancora quelle afferenti all'incidenza della digitalizzazione sulla valutazione della prova concorsuale”*.

Tale invito era funzionale ad individuare misure idonee a sterilizzare i rischi di contenzioso attraverso la previsione di presidi idonei di verifica e controllo delle tecnologie digitali, necessariamente diversificati in relazione alla tipologia di criticità da fronteggiare; e non può non evidenziarsi che al pari di quanto avvenuto in relazione all'articolo 3, il Ministero non ha ritenuto di introdurre alcuna disposizione in tal senso nell'articolato dello schema di regolamento.

16. La lettera i) dell'art. 1, comma 1, sostituisce l'articolo 9 - Commissioni

esaminatrici - stabilendo che le commissioni esaminatrici dei concorsi pubblici devono essere composte da tecnici esperti nelle materie oggetto del concorso, scelti tra dipendenti di ruolo delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime e che in ogni caso nella composizione delle commissioni esaminatrici si applica il principio della parità di genere, secondo quanto previsto dall'articolo 57, comma 1, lettera a), del D.lgs. n. 165 del 2001.

16.1. La Sezione osserva che sembrerebbero non essere coordinate la previsione del comma 1, terzo alinea, in forza del quale “nella composizione delle commissioni esaminatrici si applica il principio della parità di genere, secondo quanto previsto dall'articolo 57, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165” (*...a) riservano alle donne, salva motivata impossibilità, almeno un terzo dei posti di componente delle commissioni di concorso, fermo restando il principio di cui all'articolo 35, comma 3, lettera e) (...)*) e il comma 2, ai sensi del quale l'individuazione dei componenti della commissione, una volta raccolte le candidature a seguito della pubblicazione degli avvisi *ex art. 35 ter* del D.lgs. n. 165 del 2001, “*avviene mediante sorteggio tra i soggetti in possesso dei requisiti di comprovata professionalità ed esperienza richiesti*”.

16.2. Analoga considerazione vale anche per le sottocommissioni.

17. La Sezione osserva, infine, che permane l'assenza di disposizioni che prevedono forme strutturate di monitoraggio, che sono, come già evidenziato, “*fondamentali per valutare il raggiungimento degli obiettivi perseguiti e funzionali anche ad un sistema di correzione “continua” dell'articolato, indispensabile a maggior ragione laddove la normativa disciplini l'uso di tecnologie soggette ad evoluzione*”.

17.1. Nella relazione del 2 marzo 2023 il Ministero proponente afferma che la previsione del monitoraggio sarà *valutata “all'esito dell'entrata in vigore e, successivamente, con cadenza periodica in relazione ai diversi step temporali attuativi che caratterizzano questo processo di riforma graduale, ma non*

progressivo, che risponde a vincoli contratti dal Paese con l'Unione europea in sede di PNRR” e che “i monitoraggi già previsti a legislazione vigente consentiranno di far emergere i profili su cui incentrare misure integrative o correttive che si dovessero rendere necessarie per il conseguimento degli obiettivi programmatici prefissi”.

17.2. La Sezione rileva che tale affermazione sembra in contraddizione con il ruolo fondamentale nell'attività di monitoraggio e controllo che viene attribuito al Portale del Reclutamento (In.PA) il cui utilizzo obbligatorio, a partire dal 2024, secondo la prospettazione dello stesso Ministero, consentirà di *“censire in modo più preciso il reale bacino di applicazione del provvedimento, tenuto conto che nel corso del corrente anno il portale diverrà obbligatorio per tutte le pubbliche amministrazioni, ivi inclusi gli enti locali e le autorità amministrative indipendenti”.*

17.3. Appare, infatti, di tutta evidenza che la previsione di strumenti e di metodi per il monitoraggio sul processo di attuazione della riforma delineata dallo schema di decreto in esame è elemento essenziale e decisivo per il successo della stessa, anche in considerazione dei circa “8 milioni di cittadini” che ne saranno destinatari nel prossimo triennio (cfr. pag. 24 della relazione del 2 marzo 2023).

Da tali considerazioni discende l'opportunità di prevedere nel presente schema di regolamento gli strumenti di monitoraggio correlati alle novità dallo stesso introdotte.

18. Alla luce delle suesposte considerazioni, la Sezione esprime il parere nei termini di cui in motivazione, anche in considerazione della volontà espressa dal Ministero proponente di sottoporre le osservazioni espresse, sia nel parere interlocutorio che in quello definitivo, al vaglio del Consiglio dei ministri.

P.Q.M.

La Sezione esprime il parere nei termini di cui in motivazione .

L'ESTENSORE

Marina Perrelli

IL PRESIDENTE

Luciano Barra Caracciolo

IL SEGRETARIO

Cinzia Giglio