

Progetto Governance delle Risorse Umane-Modelli Innovativi

Attività dirette al rafforzamento degli Uffici addetti alle politiche e alla gestione del personale delle Amministrazioni degli Enti Locali delle Regioni Obiettivo 1, dell'Abruzzo e del Molise attraverso l'assistenza organizzativa

FORUM EUROPEO DELLE DIREZIONI DEL PERSONALE Modelli di direzione e politiche di gestione delle risorse umane nella Pubblica Amministrazione europea

Cagliari - Chia Laguna

28-30 giugno 2006



**Sessione Parallela
29 giugno 2006**

**Analisi comparata dei principali processi di HRM nel Regno Unito,
Francia, Italia**

Selezione e Accesso

Teresa Rubinacci
Direttore Generale Risorse Umane
Provincia di Napoli

FORUM EUROPEO DELLE DIREZIONI DEL PERSONALE
28-30 giugno 2006

Workshop: **SELEZIONE E ACCESSO**

ITALIA

Dott.ssa Teresa Rubinacci

Direttore Generale Risorse Umane - Provincia di Napoli.

* * * * *

Nell'ordinamento giuridico italiano sussiste l'obbligo di dare attuazione ai principi costituzionali in materia di accesso al pubblico impiego secondo quanto stabilito dall'art. 97 della Carta Costituzionale che testualmente recita:

“I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso, salvo casi stabiliti dalla legge.”

Con successivo accoglimento della norma costituzionale nella legislazione ordinaria (vedi artt. 35 e segg. D.Lgs. n. 165/2001) viene stabilito che le assunzioni presso le amministrazioni pubbliche possono avvenire:

- a) tramite procedure selettive volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno;
- b) mediante avviamento degli iscritti nelle liste nei collocamento per le qualifiche per le quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo;
- c) mediante chiamata numerica degli iscritti nelle apposite liste di collocamenti degli appartenenti alle categorie protette per le quali è prevista l'assunzione obbligatoria.

Il legislatore ha, poi, riservato agli Enti Locali di disciplinare, mediante Regolamento interno degli uffici e dei servizi, le modalità di assunzione agli impieghi, i requisiti relativi all'accesso nonché i criteri che regolano le procedure concorsuali,

fermi restando gli obblighi derivanti dalla norma costituzionale e dai principi dettati dagli artt. 35 e segg. del D.Lgs. n. 165/2001 sull'accesso al pubblico impiego.

Il T.U. degli Enti Locali (D.Lgs. n. 267/2000) ribadisce il principio della piena autonomia degli Enti nella determinazione della propria dotazione organica, nella organizzazione e gestione del personale, fermi restando:

- i limiti del rispetto delle norme di carattere generale sul pubblico impiego che abbiamo citato in premessa;
- i limiti derivanti dalle proprie capacità di bilancio e dalle esigenze dei servizi e dei compiti attribuiti;
- i limiti del rispetto della normativa contrattuale derivante dai contratti collettivi nazionali come sottoscritti tra l'ARAN (Agenzia per la Rappresentanza Negoziale) e Organizzazioni Sindacali maggiormente rappresentative nel comparto degli Enti Locali;
- l'adozione da parte degli Organi di vertice delle amministrazioni locali della programmazione annuale e triennale del fabbisogno di personale. Si tratta di uno strumento di pianificazione strategica con il quale l'Amministrazione individua, in riferimento alle esigenze derivanti dai programmi da realizzare le professionalità necessarie, i tempi del reclutamento (a medio o lungo termine), le modalità di assunzione, i limiti di spesa derivanti dalle leggi finanziarie nazionali e dalla disponibilità dei bilanci;
- la disciplina dell'ordinamento professionale del personale, che attualmente è articolato in 4 categorie professionali (A, B, C e D) che hanno sostituito le precedenti "qualifiche funzionali".

Condizioni per l'assunzione a tempo indeterminato relative alle categorie professionali dei dipendenti degli Enti Locali

Categoria	Mansioni	Titolo di studio	Modalità
A	Attività caratterizzate da: contenuti di tipo ausiliario rispetto a più ampi processi produttivi/amministrativi.	Scuola dell'obbligo	collocamento
B	Attività caratterizzate da: contenuto di tipo operativo con responsabilità di risultati parziali rispetto a più ampi processi produttivi/amministrativi.	Scuola dell'obbligo	collocamento
C	Attività caratterizzate da: contenuto di concetto con responsabilità di risultati relativi a specifici processi produttivi/amministrativi	Diploma scuola media superiore	Pubblico concorso
D	Attività caratterizzate da: contenuto di tipo tecnico, gestionale o direttivo con responsabilità di risultati relativi ad importanti e diversi processi produttivi/amministrativi	Diploma di laurea	Pubblico concorso

Per tutte le categorie professionali, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, gli assunti devono sottoscrivere il contratto individuale di lavoro che deve prevedere:

- a) la tipologia del rapporto, cioè se a tempo indeterminato o determinato, a tempo parziale o a tempo pieno;
- b) la data di inizio del rapporto di lavoro;

- c) l'inquadramento professionale e il trattamento retributivo iniziale;
- d) le mansioni da espletare;
- e) la durata del periodo di prova;
- f) la sede di lavoro;
- g) il termine del rapporto nel caso di assunzione a tempo determinato;
- h) l'articolazione dell'orario di lavoro nel caso di rapporto a tempo parziale.

Il dipendente assunto in servizio a tempo indeterminato in un ente locale è soggetto ad un periodo di prova la cui durata è stabilita nella misura di 2 mesi per i dipendenti inquadrati dalla prima alla quarta qualifica funzionale e di sei mesi per tutti gli altri.

Con l'entrata in vigore del nuovo ordinamento professionale occorre fare riferimento alla corrispondenza tra "qualifica funzionale" e "categoria professionale" secondo le norme di primo inquadramento.

Il mancato superamento del periodo di prova comporta la risoluzione del rapporto di lavoro.

I limiti ed i vincoli posti di recente dalle leggi finanziarie hanno determinato un sempre maggiore ricorso alle assunzioni di personale a tempo determinato disciplinato dalle norme del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro degli Enti Locali, dal T.U. degli Enti Locali (D.Lgs. n. 267/2000) e dal D.Lgs. n. 368/2001 concernente l'attuazione della Direttiva dell'Unione Europea 1999/70/CE relativa all'Accordo-quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE (Unione delle Confederazioni delle Industrie della Comunità Europea), dal CEEP (Centro Europeo dell'Impresa a Partecipazione Pubblica) e dal CES (Confederazione Europea dei Sindacati).

Nel rappresentare che le condizioni per l'accesso all'impiego con contratto a tempo determinato negli Enti locali e nella Pubblica Amministrazione risultano analoghe a quelle previste per l'accesso con contratto a tempo indeterminato, si evidenzia che nel pubblico impiego è espressamente vietata dal D.Lgs. n. 165/2001 la conversione del rapporto di lavoro da tempo determinato in rapporto di lavoro a tempo indeterminato .

In Italia, pertanto, esistendo tale norma, dichiarata pienamente legittima dalla Corte Costituzionale con Sentenza n. 89/2003, non è applicabile alla Pubblica Amministrazione nel caso di successione di più contratti a tempo determinato la sanzione, prevista dal D.Lgs. n. 368/2001 che ha recepito la succitata direttiva europea, della conversione dei contratti di lavoro a tempo determinato in contratti di lavoro a tempo indeterminato.

Procedura per il reclutamento dei candidati.

Gli Enti Locali, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, adottano il "Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi", individuando modalità e criteri per le procedure di reclutamento dei candidati.

La competenza a gestire le predette procedure di reclutamento è del Dirigente o del Responsabile dell'Ufficio.

Fasi della procedura concorsuale:

- predisposizione ed approvazione del bando;
- pubblicazione del bando (Gazzetta Ufficiale, quotidiani, Albo Pretorio dell'Ente);
- costituzione della Commissione esaminatrice. Presieduta dal Dirigente la Commissione è tecnica; risultano esclusi i soggetti che rivestono incarico politico o sindacale;
- nell'ambito della semplificazione della documentazione amministrativa si richiede la sola autocertificazione del possesso dei requisiti di accesso alla data di scadenza del termine stabilito per la presentazione delle domande;

I requisiti generali richiesti dal bando di concorso sono:

- titolo di studio previsto per l'accesso allo specifico posto;
- cittadinanza italiana o cittadinanza di uno degli Stati membri dell'Unione Europea;
- età non inferiore ai 18 anni;
- idoneità fisica all'impiego;

- non essere stati esclusi dall'elettorato politico attivo;
- non essere stati destituiti o dispensati dall'impiego presso una pubblica amministrazione per persistente insufficiente rendimento;
- non essere stati dichiarati decaduti da un impiego statale a seguito dell'accertamento che l'impiego è stato conseguito mediante la produzione di documenti falsi o viziati da invalidità non sanabile.

Le modalità di svolgimento delle prove, così come individuate nell'apposito Regolamento, prevedono generalmente una prova scritta ed una prova orale.

La regola della prova scritta è l'anonimato, al fine di garantire il rispetto dei principi di trasparenza e imparzialità.

Le materie oggetto del concorso vanno indicate espressamente nel bando di concorso.

Nel caso di previsione di un numero consistente di candidati il bando di concorso può prevedere il superamento, prima della prova scritta, di un test preselettivo.

Le controversie derivanti dalle procedure concorsuali rientrano nella giurisdizione del Giudice Amministrativo.

La grande attenzione agli aspetti di garanzia dei diritti dei candidati e dei principi costituzionali di trasparenza e imparzialità determina generalmente una predeterminazione puntuale del tipo di prove, dei criteri di valutazione e di tutti gli aspetti della procedura concorsuale con inevitabile rigidità .

Si stanno sperimentando di recente modalità di selezione che, pur senza rinunciare ai principi di garanzia e di trasparenza, introducono tecniche selettive più rispondenti alle caratteristiche di professionalità e competenza richieste dal posto da ricoprire.

Selezioni interne

Negli ultimi dieci anni l'evoluzione normativa ha determinato un'innovazione anche nei criteri e nelle modalità di selezione del personale per l'accesso alle professionalità.

Sia nell'accesso dall'esterno e sia nelle procedure tendenti ad incentivare lo sviluppo professionale del personale mediante selezioni interne il nuovo modello di classificazione del personale previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro, fondato

su quattro categorie (A, B, C e D) anziché 8 qualifiche funzionali, ha semplificato gli aspetti della selezione, consentendo una rimodulazione dei profili professionali più corrispondenti alle reali e nuove esigenze di professionalità che l'innovazione della Pubblica Amministrazione richiedeva.

L'equivalenza delle mansioni ascrivibili a ciascuna categoria ha sicuramente reso più corretta la collocazione di più professionalità nella pertinente categoria, ma ha anche agevolato l'aggiornamento dei profili professionali che partendo dalle competenze e dalla preparazione culturale rendono il personale più coinvolto nei servizi dell'Ente in continua evoluzione.

Nel documento di programmazione del fabbisogno annuale e pluriennale che ciascun Ente Locale adotta vanno individuati sia i posti da ricoprire con l'accesso dall'esterno e sia quelli destinati allo sviluppo interno del personale.

Negli ultimi anni le produzioni normative (dal D.Lgs. n. 80/1998 al D.Lgs. n. 165/2001) hanno riconosciuto la legittimità delle selezioni interne per favorire lo sviluppo professionale del personale già in servizio presso la Pubblica Amministrazione. In particolare nei contratti collettivi successivi si è dato attuazione ai principi fissati dal legislatore disciplinando lo sviluppo professionale del personale già in servizio.

Allo stato si avverte negli operatori degli enti locali una perplessità e un conseguente rallentamento del ricorso alle procedure concorsuali interne scaturente non dalla produzione di nuove norme, bensì dagli indirizzi giurisprudenziali che attualmente si orientano sempre più ad un'assimilazione delle progressioni verticali interne alle selezioni pubbliche.

Tale orientamento giurisprudenziale trova conferma anche nelle recenti disposizioni finanziarie in materia di limitazioni alle spese del personale, in quanto i costi per le progressioni verticali sono da computare tra le spese per nuove assunzioni.

Superando il vecchio sistema rigido del concorso pubblico con riserva al personale interno, quale unica linea di carriera del personale, la produzione normativa della fine degli anni '90 aveva di fatto dato piena legittimazione allo sviluppo professionale dei dipendenti con l'introduzione dello strumento della "progressione verticale", con il richiamo a garantire in misura adeguata l'accesso dall'esterno.

Le decisioni giurisprudenziali intervenute nella materia delle progressioni verticali, pur intervenendo su comportamenti eccessivamente liberi di alcuni enti, hanno

di fatto condizionato i comportamenti degli uffici delle amministrazioni che, ritenendo il ricorso alle progressioni verticali un terreno reso “scivoloso” dalle predette pronunce, hanno di fatto quasi del tutto bloccato le progressioni verticali.

Si ritiene, invece, che proprio partendo dalle pronunce del Giudice Amministrativo o della Corte Costituzionale e applicando la normativa nel rispetto di tutti i richiami in esse contenuti sia possibile, in linea con l’innovazione nella gestione delle risorse umane e con la necessità di valorizzare le professionalità interne, superare il vecchio schema del concorso pubblico unico con riserva agli interni senza passare necessariamente all’estremo opposto di vedersi annullata la procedura concorsuale per illegittimità.

Si ritiene che le progressioni verticali siano possibili fermi restando:

- l’adozione della programmazione triennale del fabbisogno;
- garantire l’adeguato accesso dall’esterno per almeno il 50% dei posti che si intendono ricoprire;
- il possesso dei requisiti professionali richiesti anche dall’esterno per il posto da ricoprire;
- adozione di procedure selettive con utilizzazione di elementi di valutazione selettiva dei candidati ed apprezzamento della qualità professionale degli stessi;
- regolamentazione delle procedure di selezione interna e delle relative prove in maniera da accertare effettivamente il possesso dei requisiti attitudinali e professionali necessari.
- svolgimento contestuale delle selezioni pubbliche e delle progressioni verticali o, in mancanza di possibile contestualità, esperire prima la selezione pubblica.

Modalità di reclutamento della Dirigenza.

Le modalità di reclutamento dei Dirigenti sono definite dai Regolamenti dei singoli Enti Locali nel rispetto dei principi fissati dal D. Lgs. n. 165/2001.

Il Regolamento della Provincia di Napoli ad esempio, prevede, oltre i requisiti generali già descritti i seguenti requisiti:

- essere dipendente di ruolo delle Pubbliche Amministrazioni, munito di laurea ed un’esperienza di servizio di 5 anni nella Pubblica Amministrazione in posizione di

lavoro per il cui accesso dall'esterno è richiesto il diploma di laurea , oppure essere in possesso del diploma di laurea ed aver ricoperto incarichi dirigenziali presso Amministrazioni Pubbliche per almeno 2 anni. Sono, altresì, ammessi i soggetti in possesso della qualifica di dirigente di aziende private, muniti di laurea con una anzianità di servizio di almeno 5 anni nella qualifica di dirigente.

In aggiunta ai requisiti sopra indicati può essere richiesta una particolare specializzazione, ovvero, l'abilitazione all'esercizio della libera professione.

Nel bando di concorso vengono specificati i diplomi di laurea attinenti al posto da coprire.

Le modalità di svolgimento delle prove così come individuate nell'apposito Regolamento, prevedono generalmente due prove scritte ed una prova orale su materie individuate e specificate nel bando concorso.

Compiti e responsabilità dei Dirigenti:

Ai dirigenti spetta la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti, secondo il principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti anche mediante l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno.

Spettano ai dirigenti, quindi, tutti i compiti, necessari per l'attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dagli organi di governo ed in particolare:

- a) la presidenza delle commissioni di gara e di concorso e la responsabilità delle relative procedure;
- b) la stipulazione dei contratti;
- c) gli atti di gestione finanziaria, ivi compresa l'assunzione di impegni di spesa;
- d) gli atti di amministrazione e gestione del personale compresa l'attribuzione dei trattamenti economici accessori ai dipendenti e l'individuazione dei responsabili dei procedimenti ai sensi della Legge n.241/1990;

- e) i provvedimenti di autorizzazione e concessione nonché tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale, nonché i poteri di vigilanza edilizia e di irrogazione delle sanzioni amministrative;
- f) le attestazioni, le certificazioni, le comunicazioni e le diffide.

A fronte di tali poteri è prevista una particolare responsabilità, la responsabilità dirigenziale, che si aggiunge alle ordinarie responsabilità civili, penali, amministrativo-contabile e disciplinari previste per la generalità dei dipendenti pubblici. Tale nuova responsabilità è relativa, in particolare, all'effettiva e corretta realizzazione degli obiettivi dell'Ente, alla correttezza amministrativa ed all'efficienza della gestione.

Nel reclutamento della Dirigenza, pertanto, diventa rilevante ricorrere a metodologie di selezione tendenti ad accertare, in relazione alle professionalità richieste, l'attitudine all'analisi di fatti e di avvenimenti nonché alla riflessione critica.

Le prove devono tendere, inoltre, a verificare l'attitudine alle soluzioni di problemi inerenti le funzioni dirigenziali da svolgere. Si tende, cioè, a superare sempre di più la prova classica orientata ad accertare esclusivamente il grado di conoscenza specialistica della normativa e del sistema burocratico, privilegiando, invece, le prove che consentono di far emergere per ciascun candidato il livello di attitudine al ruolo manageriale che è chiamato a svolgere in una pubblica amministrazione sempre più orientata all'efficienza ed all'efficacia della sua azione.

Dirigenti con contratto a tempo determinato

Il Testo Unico degli Enti Locali (D.Lgs. n. 267/2000) prevede anche una procedura di reclutamento del personale dirigenziale attraverso il ricorso a contratti a tempo determinato di diritto privato, fermi restando i requisiti richiesti dalla legge, dallo Statuto o dal Regolamento per la qualifica da ricoprire. In tali casi occorre distinguere tra i contratti posti in essere per la copertura dei posti vacanti di livello dirigenziale da quelli stipulati al di fuori della dotazione organica.

Nel primo caso occorre ricordare che il ricorso a tale forma di reclutamento è soggetto alla presenza di due distinti requisiti:

- espressa previsione statutaria circa la possibilità del ricorso a tale procedura, in assenza della quale il provvedimento appare viziato;
- esistenza nella dotazione organica dell'Ente di un posto vacante di qualifica dirigenziale, in assenza del quale il provvedimento di assunzione risulterà illegittimo.

Per quanto riguarda, invece, l'assunzione a tempo determinato di dirigenti al di fuori della dotazione organica è necessario precisare quanto segue:

- il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi stabilisce i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati contratti a tempo determinato per i dirigenti ;
- tali contratti sono stipulati in misura complessivamente non superiore al 5% del totale della dotazione organica della dirigenza e dell'area direttiva e comunque per almeno una unità.

I succitati contratti non possono avere durata superiore al mandato elettivo del Sindaco o del Presidente della Provincia in carica e, comunque, si risolvono di diritto nel caso in cui l'ente locale dichiari il dissesto o venga a trovarsi nelle situazioni strutturalmente deficitarie.

Si ritiene che anche per la dirigenza a tempo determinato sia da privilegiare il momento selettivo tale da garantire gli stessi risultati del reclutamento della Dirigenza a tempo indeterminato.

Troppi sono gli esempi di inadeguatezza al ruolo ed alle responsabilità da assumere di dirigenti reclutati "*intuitu personae*", scelti, cioè, sulla base della mera conoscenza di attività professionali pregresse.