

Concorso unico dal 1° gennaio 2014

In sede di conversione dell'art. 4 del Dl n. 101/2013 se, da un lato, sono stati confermati la stretta sulle clausole legittimanti il ricorso ai contratti flessibili, la proroga dei contratti a tempo determinato nonché il prolungamento dell'efficacia di vigenza delle graduatorie concorsuali, dall'altro si è prevista, rispetto al testo di agosto, l'introduzione a partire dal 1° gennaio 2014 del c.d. concorso unico

di **Cristina Galbiati**

Assegnista di ricerca dell'Università di Trento e Adapt Senior Research Fellow

Come era facile aspettarsi l'art. 4 del Dl n. 101/2013 è stato, durante l'iter di conversione in legge, significativamente emendato rispetto alla versione licenziata dall'Esecutivo a fine agosto. Tale articolo, come si è già avuto modo di rilevare^[1], fa infatti riferimento ad alcuni tra gli istituti più dibattuti in materia di pubblico impiego: immissione in servizio di idonei e vincitori di concorso, limitazioni alle proroghe contrattuali e ricorso ai contratti flessibili. Di seguito le principali correzioni apportate dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125.

Flessibilità in entrata

Si conferma, con riguardo alla stretta sull'utilizzo dei contratti

di lavoro flessibile, la modifica introdotta al comma 2 dell'art. 36 del Dlgs n. 165/2001: d'ora in avanti le pubbliche amministrazioni solo per rispondere a esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale possono avvalersi di forme contrattuali flessibili. E dopo aver arricchito il comma 2 di un ultimo periodo^[2] finalizzato a prevenire il formarsi di ulteriori sacche di precariato, il passaggio in legge ha mantenuto le precedenti integrazioni (comma 5-ter e 5-quater) volte a rafforzare sia il divieto di conversione a tempo indeterminato dei contratti a termine sia la loro nullità nel caso in cui siano stati attivati in violazione delle clausole legittimanti; a corollario di questo re-

1) C. Galbiati, *Le procedure di stabilizzazione*, in *Guida al Pubblico impiego* n. 10/2013.

2) Così l'art. 36, comma 2, ultimo periodo, del Dlgs n. 165/2001: "Per prevenire fenomeni di precariato, le amministrazioni pubbliche, nel rispetto delle disposizioni del presente articolo, sottoscrivono contratti a tempo determinato con i vincitori e gli idonei delle proprie graduatorie vigenti per concorsi pubblici a tempo indeterminato. È consentita l'applicazione dell'articolo 3, comma 61, terzo periodo, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, ferma restando la salvaguardia della posizione occupata nella graduatoria dai vincitori e dagli idonei per le assunzioni a tempo indeterminato".

gime sanzionatorio si accompagna la previsione della **responsabilità per danno erariale in capo al dirigente** con negazione della retribuzione di risultato.

Infine, nella stessa **ottica anti-elusiva** si giustifica la modifica, confermata, alla disciplina sul conferimento di incarichi e collaborazioni disposta all'art. 7, comma 6, del Tupo.

Il concorso unico

L'autorizzazione necessaria per poter avviare, da parte delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie, degli enti pubblici non economici e degli enti di ricerca, nuove procedure concorsuali ex art. 35, comma 4 del Dlgs n. 165/2001 viene **subordinata a due fattori** (art. 4, comma 3) **o, meglio, tre** (art. 4, comma 3-bis).

In primo luogo, essa è soggetta alla **previa verifica dell'avvenuta immissione in servizio**, nella stessa amministrazione, **di tutti i vincitori collocati nelle graduatorie vigenti** relative a concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato per qualsiasi qualifica, salve comprovate necessità organizzative purché siano non temporanee e adeguatamente motivate.

In seconda battuta, l'autorizzazione necessita del **previo controllo circa l'assenza**, sempre nella stessa amministrazione, **di idonei collocati nelle proprie graduatorie vigenti e approvate a partire dal 1° gennaio 2007**, relative alle professionalità necessarie anche secondo un criterio di equivalenza.

In terzo luogo, **resta ferma** la **previa attivazione della disciplina contenuta nell'art. 33 del Dlgs n. 165/2001** relativa alla gestione delle eccedenze di personale e della mobilità collettiva.

Non solo. A seguito del processo

di conversione **viene introdotto il c.d. concorso unico**. Dal 1° gennaio 2014, il **reclutamento dei dirigenti** e delle figure professionali comuni a tutte le amministrazioni pubbliche è destinato a svolgersi mediante concorsi pubblici unici, nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e buon andamento. Sarà il dipartimento della Funzione pubblica a organizzare, senza nuovi o maggiori oneri finanziari, tali concorsi garantendo al contempo la **diffusione di ogni informazione utile sullo stato della procedura**. Il comma 3-*quinques* dispone che il Dfp - il quale può avvalersi del supporto della "Commissione per l'attuazione del progetto di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni" - dovrà, prima, procedere ad effettuare una **ricognizione in merito al fabbisogno di personale** presso le amministrazioni interessate. Un *check up* che aprirà la porta alla possibilità, per i posti vacanti riferiti a una singola regione, di svolgere la procedura unica in ambito regionale.

Alla luce di questo e nel rispetto di quanto previsto ai commi 3 e 6 dall'art. 4 nonché in materia di corso-concorso bandito dalla Scuola nazionale dell'amministrazione, i datori di lavoro pubblici potranno **assumere personale attingendo, fino a esaurimento, alle nuove graduatorie** predisposte presso il dipartimento della Funzione pubblica. Le regioni e gli enti locali che decidono di aderire alla ricognizione di cui sopra si obbligano ad attingere, nel rispetto dei vincoli finanziari in materia di assunzioni, alle relative graduatorie in caso di fabbisogno. Anche se, nel rispetto delle modalità indicate nell'art. 35, comma 4, del **Tupo**, si è statuito che le amministrazioni e gli enti possano esse-

re autorizzati a **svolgere direttamente i concorsi pubblici per specifiche professionalità**.

Graduatorie e proroga dei contratti

Accanto alla previsione del concorso unico, va segnalata la **proroga sino al 31 dicembre 2016** - un anno in più rispetto alla versione predisposta dall'Esecutivo - dell'**efficacia delle graduatorie dei concorsi per assunzioni a tempo indeterminato** vigenti alla data di entrata in vigore del decreto. A garanzia dell'operatività della previsione viene confermato il **monitoraggio telematico** da parte del dipartimento della Funzione pubblica avviato il 30 settembre scorso benché, si specifica, i dati ottenuti dovranno essere resi accessibili sul sito istituzionale all'interno di una sezione dedicata.

Vengono poi ribadite, spostando le tempistiche prima previste, le **ricette anti-precarariato** licenziate dal Governo a fine agosto.

Quella che era stata salutata come l'avvio di una nuova fase di stabilizzazione, seppur mediata dal nobile impegno di valorizzare la professionalità acquisita dal personale a tempo determinato e ridurre, al contempo, il numero dei contratti a termine, viene a riconfermarsi laddove, all'art. 4, comma 6, si indica che, **fino al 31 dicembre 2016**, le amministrazioni pubbliche potranno bandire - nel rispetto del limite finanziario fissato dall'art. 35, comma 3-bis, del Dlgs n. 165/2001 e in alternativa a valere in misura non superiore al 50% sulle risorse assunzionali relative agli anni 2013, 2014, 2015 e 2016 - **procedure concorsuali, per titoli ed esami**, finalizzate ad assumere a tempo indeterminato **personale non dirigenziale**. Si ribadisce il fatto che si tratta di procedure riservate **esclusiva-**

mente a coloro che possano vantare i requisiti già previsti dalle leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008 nonché a favore di lavoratori che, al 30 ottobre 2013, abbiano maturato negli ultimi cinque anni almeno tre anni di servizio con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione emanante il bando. Le graduatorie che si andranno a definire all'esito delle selezioni potranno essere utilizzate per le assunzioni nel quadriennio 2013-2016.

Da tali procedure continuano a rimanere esclusi i soggetti che abbiano lavorato presso uffici di diretta collaborazione degli organi politici così come il comparto scolastico per il quale resta ferma la disciplina di settore. Inoltre, a differenza di quanto stabilito in agosto, viene introdotta la possibilità per il personale delle province, privo della qualifica dirigenziale e che sia in possesso dei requisiti descritti, di partecipare, anche senza essere dipendente, alla selezione indetta da un'altra amministrazione purché avente sede nel territorio provinciale.

Persiste, invece, il richiamo alla stipulazione di contratti a orario ridotto. Statuisce il comma 7 che per meglio realizzare quelle che, secondo il Legislatore, sono le finalità contenute nel comma precedente devono essere di norma adottati bandi, per assunzioni a tempo indeterminato, con contratti di lavoro

a tempo parziale, tenuto conto dell'effettivo fabbisogno di personale e delle risorse finanziarie dedicate.

A queste misure va ad aggiungersi quella contenuta nel comma 9 in merito alla proroga dei contratti a termine. Si stabilisce, infatti, che le amministrazioni, le quali nella programmazione triennale del fabbisogno di personale riferita al quadriennio 2013-2016 prevedano di effettuare procedure concorsuali ai sensi dell'art. 35, comma 3-bis, lett. a), del Dlgs n. 165/2001 o ai sensi del precedente comma 6, possano prorogare - nel rispetto dei vincoli finanziari previsti e, in particolare, dei limiti di spesa annua per la stipula dei contratti a tempo determinato contenuti nel Dl n. 78/2010 come convertito - i contratti di lavoro a tempo determinato dei soggetti che hanno maturato, alla data di pubblicazione della legge n. 125/2013, almeno tre anni di servizio alle proprie dipendenze. Tale proroga, che può essere disposta non oltre il 31 dicembre 2016, rimane pur sempre soggetta all'effettivo fabbisogno, alle risorse finanziarie disponibili e ai posti in dotazione organica vacanti indicati nella programmazione triennale.

Il Legislatore dedica, inoltre, una particolare attenzione alle province e agli enti di ricerca poiché consente alle prime - fermo il divieto previsto ex art. 16, comma 9, del Dl n. 95/2012, convertito, con modificazioni,

dalla legge n. 135/2012 - di prorogare sino al 31 dicembre 2014 i contratti di lavoro a tempo determinato per le strette necessità connesse alle esigenze di continuità dei servizi; mentre ai secondi permette per prorogare i contratti a termine di utilizzare, in deroga all'art. 4, comma 9, le risorse di cui all'art. 1, comma 188, della legge n. 266/2005³⁾ ma esclusivamente per il personale direttamente impiegato in specifici progetti di ricerca finanziati con le predette risorse e limitatamente alla durata dei progetti medesimi.

Al comma 9 ora fanno seguito, strettamente connessi in termini di finalità e rispetto dei vincoli lì posti, due nuovi commi: 9-bis e 9-ter.

Dalla lettura del primo si evince che per la proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato, i limiti previsti dall'art. 9, comma 28, del Dl n. 78/2010 possono essere derogati dalle regioni a statuto speciale, nonché dagli enti territoriali ricompresi nelle stesse, a valere sulle risorse finanziarie aggiuntive individuate attraverso misure di revisione e razionalizzazione della spesa certificate dagli organi di controllo interno. Invece, il comma 9-ter opera con riferimento al personale del ministero dell'Interno. Quest'ultimo viene autorizzato a bandire procedure concorsuali riservate⁴⁾ nel rispetto dei requisiti soggettivi indicati al comma 6 e, con riferimento a

3) Art. 1, comma 188, della legge n. 266/2005: "Per gli enti di ricerca, l'Istituto superiore di sanità (Iss), l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (Ispesl), l'Agenzia per i servizi sanitari regionali (Assr), l'Agenzia italiana del farmaco (Aifa), l'Agenzia spaziale italiana (Asi), l'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (Enea), il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (Cnipa), nonché per le università e le scuole superiori ad ordinamento speciale e per gli istituti zooprofilattici sperimentali, sono fatte comunque salve le assunzioni a tempo determinato e la stipula di contratti di collaborazione coordinata e continuativa per l'attuazione di progetti di ricerca e di innovazione tecnologica ovvero di progetti finalizzati al miglioramento di servizi anche didattici per gli studenti, i cui oneri non risultino a carico dei bilanci di funzionamento degli enti o del Fondo di finanziamento degli enti o del Fondo di finanziamento ordinario delle università".

4) Il riferimento va al personale individuato dalle disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 4 del decreto legge n. 54/2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 85/2013.

tali categorie riservatarie e fino al completamento della procedura concorsuale, a prorogare i contratti a tempo nei limiti numerici e finanziari individuati con decreto del ministro dell'Interno di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze, entro il 30 novembre di ciascun anno.

Focus sugli enti locali e il Ssn

Per il **quadriennio 2013-2016**, le regioni e i comuni che, in base alla legge n. 296/2006⁵⁾, hanno indetto procedure selettive possono, in via prioritaria al reclutamento speciale delineato al comma 6, procedere con l'**assunzione a tempo indeterminato a domanda del personale non dirigenziale** che sia stato assunto **con contratto di lavoro a tempo determinato** e che possa vantare, alla data di entrata in vigore del decreto, **almeno tre anni di servizio negli ultimi cinque**. Al Legislatore preme, al contempo, sottolineare che ciò viene consentito **sulla base dell'effettivo fabbisogno e delle risorse finanziarie disponibili**, nel rispetto delle regole del patto di stabilità interno, dei vincoli normativi assunzionali e delle norme sul contenimento della spesa complessiva di personale. Si lascia poi alle regioni e ai comuni, nelle more delle procedure, la **possibilità di prorogare** - entro i limiti previsti dall'art. 9, comma 28, del Dl n. 78/2010 come convertito - **i contratti di lavoro a tempo determinato** benché **non oltre il 31 dicembre 2016** (art. 4, comma 6-*quater*).

Come già anticipato nel decreto d'estate, nonostante ora in presenza di qualche precisazione ulteriore, anche i commi 8 e

10 dell'art. 4 contengono richiami particolari per gli enti locali. Al **comma 8** si stabilisce, con l'intenzione di agevolare l'assunzione a tempo indeterminato dei **lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità**, che le regioni predispongano un elenco di questi soggetti tenendo conto dell'anzianità anagrafica, di quella di servizio e dei carichi familiari. Fino al 31 dicembre 2016 gli enti territoriali che risultino avere vuoti in organico in relazione alle qualifiche per le quali ex art. 16 della legge n. 56/1987 non è richiesto un titolo di studio superiore a quello della scuola dell'obbligo, nel rispetto del loro fabbisogno e nell'ambito dei vincoli finanziari enucleati nel precedente comma 6 procedono all'**assunzione a tempo indeterminato, anche con contratti part time**, dei soggetti in elenco indirizzando una specifica richiesta alla regione competente.

Il **comma 10**, invece, oltre a riferirsi alla modalità di attuazione da parte degli enti locali delle disposizioni contenute nei precedenti commi 6, 7, 8 e 9 dedica altresì una **particolare attenzione agli enti del Ssn**. Per questi ultimi si va sì a stabilire che l'attivazione delle procedure, come delineate nei quattro commi sopra richiamati, anche con riferimento alle **professionalità proprie del Servizio sanitario nazionale**, sia subordinata all'**emanazione di un apposito Dpcm**, ma a seguito dell'iter di conversione si è precisato che tale documento dovrà prevedere, ad esempio, delle **specifiche disposizioni per i ricercatori e per l'individuazione dei titoli di studio per l'accesso ai concorsi**

in possesso del personale precario.

Chiude il 'focus' sugli enti locali, il **comma 11** che stabilisce, sulla falsariga di quanto già deciso nel testo licenziato dal Governo, che le deroghe previste dall'art. 10, comma 4-*bis*, del Dlgs n. 368/2001 trovino ora applicazione per il **personale educativo e scolastico** in servizio presso gli asili nido e le scuole dell'infanzia degli enti, non più gestiti dai comuni - si specifica - ma degli enti locali; a tale prescrizione si accompagna, confermandosi, l'**esclusione dall'assoggettamento al patto di stabilità interno** per i servizi scolastici e per l'infanzia (art. 114, comma 5-*bis*, del Dlgs n. 267/2000).

Modifiche al Dlgs n. 165/2001

Durante l'iter di conversione, il Legislatore ha deciso di procedere con la **modifica** (art. 4, commi 16 e 16-*bis*), non prevista nel testo estivo, di due articoli contenuti nel Tupo. Si tratta dell'**art. 35, Reclutamento del personale**, e dell'**art. 55-septies, Controlli sulle assenze**.

Il primo si amplia con la previsione, inserita nel comma 4, secondo cui per gli **enti di ricerca l'autorizzazione all'avvio delle procedure concorsuali** si concede, in sede di approvazione del **piano triennale del fabbisogno del personale e della consistenza dell'organico**, secondo i rispettivi ordinamenti. Non solo. Sempre per gli enti indicati all'art. 1, comma 1, del Dlgs n. 213/2009, tale autorizzazione è concessa in sede di approvazione dei Piani triennali di attività e del piano di fabbisogno del personale e della consistenza dell'organico, di

5) Cfr. art. 1, comma 560, della legge n. 296/2006.

cui all'art. 5, comma 4, del medesimo decreto⁶⁾.

L'art. 55-*septies* viene novellato nel suo comma 5-*ter*. Si dispone ora che nel caso in cui l'assenza per malattia abbia luogo per l'espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche o altri esami diagnostici, il permesso - prima invece si parlava di visita - sia giustificato mediante la **presentazione di un'attestazione, anche in ordine all'orario**, rilasciata dal medico o dalla struttura che hanno svolto la visita o la prestazione oppure attraverso la trasmissione della stessa mediante **posta elettronica**.

Si deve dunque alla novella, l'introduzione del riferimento in merito all'orario e alla **trasmissione per via telematica** in alternativa alla presentazione.

Ulteriori disposizioni conclusive

Accanto alle disposizioni relative alla città dell'Aquila e ai diritti di segreteria da applicarsi ai concorsi per il reclutamento del personale di magistratura, all'art. 4 sono stati aggiunti in coda ulteriori commi dal contenuto eterogeneo. Tra questi si riporta la modifica al Dlgs n. 178/2012 sulla **riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa**, e in particolare la decisione di trasformarne - con eccezione di Trento e Bolzano - i comitati locali e provinciali i quali, a partire dal 1° gennaio prossimo, assumeranno personalità giuridica di

diritto privato (art. 4, comma 10-*ter*) nonché si segnala la novità apportata al Dl n. 69/2013 con riguardo al **rilascio dei certificati medici per lo svolgimento di attività sportiva non agonistica** (art. 4, comma 10-*septies*). Inoltre, per i **medici fiscali** le liste istituite presso l'Inps diventano **liste speciali a esaurimento** (art. 4, comma 10-*bis*).

Chiude il lungo e corposo articolo in esame, il comma 16-*ter* con il richiamo ai **limiti assunzionali contemplati per le Camere di commercio** ex art. 14, comma 5, del Dl n. 95/2012. Si va ora a precisare che l'**individuazione** dei limiti viene effettuata complessivamente su base nazionale e che la relativa assegnazione alle singole Camere di commercio è stabilita **con decreto del ministero dello Sviluppo economico** sulla base dei criteri individuati da un'apposita **commissione composta da cinque componenti**: due in rappresentanza del ministero dello Sviluppo economico, uno in rappresentanza del ministero dell'Economia e delle finanze, uno del dipartimento della Funzione pubblica e un altro di Unioncamere. Il tutto senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Riflessioni (ancora) aperte

Già all'indomani dell'entrata in vigore del **decreto n. 101**, le principali organizzazioni sindacali di categoria si erano espresse unitariamente presentando

una serie di **proposte emendative** a favore di **"un approccio più complessivo al problema della precarietà"**⁷⁾ e anche la Commissione Lavoro del Senato, durante l'esame del disegno di legge, si era esposta rilevando la **necessità di apportare alcune modifiche** così da evitare, tra gli altri, il rischio di provocare, attraverso una procedura di stabilizzazione, un affievolimento del **"principio costituzionale dell'accesso alla funzione pubblica mediante concorso aperto a tutte le persone dotate dei requisiti necessari e potenzialmente interessate"**⁸⁾.

Terminato il processo di conversione con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale il 30 ottobre scorso della legge n. 125/2013, il ministro D'Alia, nel presentare il testo finale, ha affermato come **"l'unico contratto possibile nella pubblica amministrazione è quello a tempo indeterminato e che ogni altra forma di inserimento deve essere eccezionale, temporanea e motivata"** - un'*extrema ratio* condivisibile - salvo poi aggiungere: **"i precari migliori, quelli che col loro lavoro contribuiscono a mandare avanti le amministrazioni, meritano una chance, un concorso per un impiego stabile. E poi ricordiamo a tutti che abbiamo un debito da saldare: quello verso i tanti giovani vincitori di concorso rimasti fuori dalla porta delle amministrazioni"**⁹⁾.

Stabilizzare per valorizzare? Vexata questio anche nel 2013. ●

6) Si riporta il testo dell'art. 5, comma 4, del Dlgs n. 213/2009: "Nell'ambito dell'autonomia e coerentemente al Pta, gli enti di ricerca determinano la consistenza e le variazioni dell'organico e del piano di fabbisogno del personale, sentite le organizzazioni sindacali. L'approvazione del fabbisogno del personale, la consistenza e le variazioni dell'organico da parte del Ministero avviene previo parere favorevole del Ministero dell'economia e delle finanze e del Dipartimento della funzione pubblica".

7) Fp Cgil, Cisl Fp, Uil Fpl, Uil Pa, *Proposte emendative al decreto legge n. 101/2013 in Adapt Boll. Speciale n. 25/2013*.

8) Senato della Repubblica, Commissione Lavoro, previdenza sociale, 19/9/2013 in *Adapt Boll. Speciale n. 25/2013*. Di contro, la risposta del ministro D'Alia in www.funzionepubblica.gov.it del 20 settembre 2013.

9) Cfr. ministero per la Pubblica amministrazione e semplificazione, *Guida al decreto legge 101/2013. Le novità in materia di Pubblica Amministrazione e pubblico impiego* disponibile al seguente indirizzo: <http://www.funzionepubblica.gov.it/comunicazione/notizie/2013/ottobre/guida-al-decreto-legge-1012013.aspx>