



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
“MEDITERRANEA”
DI REGGIO CALABRIA**

**DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA, ECONOMIA E
SCIENZE UMANE**

**DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO ED ECONOMIA
XXXVI CICLO**

**SETTORE SCIENTIFICO-DISCIPLINARE:
*IUS 10 – DIRITTO AMMINISTRATIVO***

**IL PRINCIPIO DEL MERITO NEI SISTEMI DI
RECLUTAMENTO PRESSO LE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI**

**CANDIDATO:
Dott. Giuseppe CARLO**

**TUTOR:
Ch.mo Prof. Francesco MANGANARO**

**COORDINATORE:
Ch.mo Prof. Attilio Gorassini**

ANNO ACCADEMICO 2022-2023

Indice

Introduzione

Capitolo I – Il merito come criterio selettivo p. 7

1. *Il problema del reclutamento* p. 7
2. *Merito e meritocrazia* p. 12
3. *Il merito come antidoto alle diseguaglianze nel modello italiano* p. 16
4. *Il principio costituzionale del concorso* p. 26

Capitolo II – Quale merito nelle procedure di reclutamento? p. 32

1. *I dipendenti pubblici* p. 32
2. *I concorsi tra alterne fortune* p. 39
3. *Il nuovo art. 35 quater del d.lgs. n. 165 del 2001* p. 47
4. *Programmare per reclutare* p. 50
5. *Le deroghe al concorso* p. 54
- 5.1 *Semplificazioni e stabilizzazioni* p. 56
- 5.2 *La giurisprudenza costituzionale* p. 60
- 5.3 *Gli idonei non vincitori* p. 63

Capitolo III – La Dirigenza: un reclutamento particolare p. 72

1. *All'apice della Pubblica Amministrazione* p. 72
2. *I modelli di reclutamento* p. 78
3. *Il reclutamento dei dirigenti* p. 82
4. *La SNA* p. 91
5. *Il Corso-Concorso* p. 96

Conclusioni

Bibliografia

Introduzione

La Tesi sviluppa un tema che da sempre ha suscitato un particolare interesse ed un acceso dibattito dottrinale e che oggi, anche alla luce di una sempre più reclamata riforma organica della pubblica amministrazione, è tornato ad essere argomento di forte interesse speculativo, ovvero il reclutamento del personale alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

La pandemia da Covid-19 ha messo in luce ancor di più la condizione di sottodimensionamento, disorganizzazione e cronico inefficientismo in cui versano le pubbliche amministrazioni nel nostro Paese.

Già nel 1997 il prof. Cassese nel suo lavoro *“Lo stato introvabile”* affermava che *“le amministrazioni non hanno corpo, né testa. Non hanno corpo perché hanno sempre raccolto personale senza reclutarlo né formarlo in modo adeguato [...]. Non hanno testa anche perché non si è mai formata una élite amministrativa, un corpo di amministratori pubblici al vertice”*. Muovendo dalle sapienti parole del grande Maestro l’elaborato si avviluppa intorno al problema della individuazione e della selezione del personale adeguatamente qualificato per svolgere le mansioni a cui sarà chiamato all’interno delle pubbliche amministrazioni. Le criticità sul punto sono evidenti se si fa caso che l’articolo 35, comma 5.2, del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che prevedeva l’emanazione di *“Linee guida di indirizzo amministrativo sullo svolgimento delle prove concorsuali e sulla valutazione dei titoli, ispirate alle migliori pratiche a livello nazionale e internazionale in*

materia di reclutamento del personale, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, vigente in materia” è rimasto per lungo tempo lettera morta ed ha trovato prima attuazione solamente nel 2018 a seguito del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 finalizzato ad aggiornare e migliorare la qualità, la professionalità e le competenze del personale che opera presso le amministrazioni pubbliche.

L’analisi svolta tiene conto poi della straordinarietà delle risorse che l’Europa ha destinato all’Italia attraverso il finanziamento del PNRR così aprendo uno scenario interessantissimo per le pubbliche amministrazioni potendo rappresentare la vera occasione per giungere ad un efficientamento del sistema attraverso l’implementazione nonché il miglioramento della qualità e della professionalità del suo personale.

In quest’ottica, se è vero che la nostra Costituzione afferma che agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso è altrettanto innegabilmente vero che spesso tale principio è stato ampiamente disatteso o si è sviluppato intorno a regole e a procedure talmente complesse da perdere di vista lo stesso obiettivo della scelta dei migliori e dei più meritevoli.

Proprio su quest’ultimo punto il dibattito dottrinale appare attualmente più acceso tra chi sostiene una semplificazione delle procedure di reclutamento in linea con il modello europeo che garantirebbe il rinnovo dell’apparato amministrativo e sopperirebbe al suo sistematico sottodimensionamento e chi invece propugna l’imprescindibilità di un’accurata procedura di selezione che pur a

danno della tempistica garantisca l'individuazione e l'assunzione solo dei "migliori".

Alla luce di quanto detto la Tesi non vuole essere una semplicistica ricognizione delle strade già battute dalle diverse correnti di pensiero e neppure un asettico ragionamento che punti solamente ad una speculazione sul generale principio di diritto, proponendo, invece, un'analisi volta a comprendere in che termini la pubblica amministrazione possa raggiungere una qualche forma di efficienza attraverso il reclutamento dei più meritevoli e le condizioni più idonee per raggiungere tale forma di selezione.

Capitolo I

IL MERITO COME CRITERIO SELETTIVO

1 – Il problema del reclutamento

La scelta dei soggetti più idonei a svolgere ruoli di “amministrazione” è un problema che si è riproposto in ogni epoca storica ed ha accompagnato il progresso della Società sino ai giorni nostri, manifestandosi di volta in volta in maniera diversa con mutevoli forme e criteri di selezione.

L'avvento dello Stato moderno ha portato con sé una rinnovata idea di Amministrazione che trova proprio nel reclutamento di una burocrazia stabile uno dei suoi elementi fondanti, nonché il principale punto di rottura con il passato.¹

L'epoca feudale, infatti, aveva consolidato un modello di organizzazione amministrativa basato su uno stretto rapporto fiduciario tra il funzionario ed il Sovrano, alla discrezionalità del quale era lasciata la nomina e revoca, del primo, dall'Ufficio. In un siffatto sistema, dove il funzionario deve la propria fedeltà al Sovrano, dal quale, come detto, dipende la sua nomina, prima, e permanenza, poi, trova spazio marginale il perseguimento da parte

¹ Cassese S., *L'ideale di una buona amministrazione*, Napoli, 2007, p.12 e ss.

dell'Amministrazione del bene comune. Vengono in rilievo, invece, interessi individuali complementari quali quello del Sovrano ad affidare parte del proprio patrimonio a persone di sua fiducia e quello del funzionario che si giova della sua posizione per ottenere vantaggi di tipo patrimoniale.

Recidere tale rapporto di co-dipendenza tra l'amministrazione ed il "Potere" ha rappresentato uno sforzo di lungo periodo, invero mai del tutto ultimato, che ha preso le mosse, inizialmente, non tanto dall'adozione di strumenti obiettivi di selezione del personale quanto dalla conquista da parte dei funzionari, sempre nominati, del diritto a mantenere stabilmente l'incarico e non dover soggiacere alla ghigliottina del "Potere" che indiscriminatamente ne poteva disporre la rimozione. Si comprese ben presto, tuttavia, che la sola permanenza nell'Ufficio non era sufficiente a svincolare l'Amministrazione dal rapporto simbiotico dei suoi funzionari con il "Potere", da cui comunque dipendeva la loro nomina, se la stabilità raggiunta non fosse stata collegata ad una selezione del personale basata su criteri oggettivi di valutazione del merito dei candidati che, *ab origine*, svincolasse la formazione della burocrazia da interessi partigiani.²

L'affermazione di un sistema di selezione sulla base del merito ha trovato nel tempo declinazioni diverse e non poche resistenze nella sua applicazione, il che ha comportato un'evoluzione dell'idea

² Cassese S., Pellew J., *Il sistema del merito nel reclutamento della burocrazia come problema storico* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* n. 3/1987, pp. 756 ss..

stessa di reclutamento sulla base del merito fatta di spinte innovative e brusche frenate.

Generalmente, volendo offrire una prima approssimazione, si può affermare che un sistema di reclutamento che si fondi sulla valutazione del merito dei candidati si caratterizza per la predeterminazione delle procedure, per la valutazione comparativa dei candidati in competizione tra loro e per l'imparzialità dei soggetti preposti alla valutazione.

In quest'ottica, i connotati sopra descritti sono certamente utili ad individuare le direttrici per l'accertamento del merito, tuttavia risulta fondamentale e prioritario interrogarsi su cosa si intenda proprio con la parola merito.

Accantonando, per un momento, l'idea del concorso, il merito quale criterio di selezione per l'assegnazione delle cariche pubbliche trova nell'esperienza romana un illustre precedente.³

“Ut autem integer ordo servetur, praemiaque virorum fortium maneant incorrupta, nec bonores ambitio praeripiant clandestina, id sub consilii vestri facie statuo, ut neque quisquam iudex, nec militia rector, alio quodam praeter merita suffragante, ad potioem veniant gradum, non sine detrimento pudoris, eo qui pro quolibet petere temptaverit discessuro”⁴

³ Trisciuglio A., *Il principio del merito nel diritto delle amministrazioni romane. Riflessioni storico-comparatistiche sulle carriere nei pubblici uffici* in *Revista digital de Derecho administrativo*, n. 2/2016, pp. 279 e ss.

⁴ Ammiano Marcellino, *Res gestae di Giuliano il Grande* 20.5.7

(Affinché l'ordine sia rispettato pienamente ed i premi riservati ai valorosi rimangano intatti, né i successi siano usurpati con intrighi segreti, stabilisco la presenza della vostra venerabile assemblea che non è un funzionario civile, né un comandante militare possano ottenere un grado elevato per altri motivi che non siano meriti personali. E chiunque tenterà di chiedere favori per un altro qualsiasi, se ne dovrà andare svergognato)

È tuttavia indubbio come l'accezione attribuita alla parola "merito" in detto contesto storico, benché presenti molti punti di contatto, non è direttamente sovrapponibile ad un'interpretazione moderna della stessa. Nella Gran Bretagna dei primi del XIX secolo, la valutazione del merito di coloro i quali aspiravano ad essere assunti al servizio dello Stato mirava ad individuare i candidati dotati di maggiore cultura generale, viceversa, nello stesso frangente temporale, in Italia la selezione meritocratica aveva il compito di accertare la conoscenza di discipline prevalentemente giuridiche.⁵

Definire cos'è il merito, astraendosi da una valutazione di contesto, è impresa destinata a trovare molteplici soluzioni tutte potenzialmente corrette ma non sovrapponibili, se ne potrebbe offrire, infatti, una interpretazione in senso statico, il merito valutato in un preciso momento attraverso un meccanismo selettivo che si esaurisce in una procedura atta a far emergere, come a volerle fotografare, le conoscenze dei candidati a quella data, ovvero una interpretazione del concetto in senso dinamico che non tenga conto esclusivamente delle competenze ma che valuti la capacità di "messa

⁵ Cassese S., *Op. cit.*, p. 758.

a terra” delle stesse in base a ciò che si richiederà di fare al candidato una volta selezionato.⁶

E allora, trattando dell’arduo compito che incombe sull’Amministrazione di reclutare parte del proprio manifestarsi, vale a dire il suo capitale umano, che ne rappresenta uno dei principali fattori produttivi, ai fini del presente lavoro appare fondamentale analizzare quali meriti l’Amministrazione debba ricercare in coloro che si candidano a diventarne parte, e quindi di quali interpreti voglia dotarsi, e attraverso quali strumenti possa attuarsi una più efficace selezione che valorizzi tali meriti per formare un corpo di ufficiali in grado di far funzionare al meglio la “macchina” amministrativa.

⁶ Salerno M. *Contributo allo studio del principio costituzionale del merito*, Torino, 2020, p.17. Sul punto è interessante il passo di De Valles A., *Teoria giuridica della organizzazione dello Stato*, Vol. I, Padova, 1931, pp. 11 ss. Dove l’autore mescola, come fossero colore in un dipinto, i concetti funzione e selezione sostenendo che “Esatto sarà invece il dire che attraverso la funzione il corpo complesso si rende percettibile. [...] Ed è attraverso i soggetti che compiono la funzione, per la quale la nostra mente si riferisce al corpo complesso, che questo a noi si rende, con prevalenza sugli altri, percettibile. [...] Nei corpi complessi sociali la selezione naturale è intesa come selezione sociale, rispetto alle funzioni per cui quelli si concepiscono come unità teleologica. In ogni manifestazione della società emergono quegli individui che sono più atti alla funzione che viene considerata: così noi conosciamo la scienza, l’arte, lo sport, ecc. di un paese attraverso le manifestazioni di alcuni individui: gli altri non ne sono, per questo incapaci, almeno in modo assoluto; ne sono capaci in grado minore, per cui solo i primi possono emergere.[...] È un processo dapprima incosciente, in cui predomina la posizione naturale autoritaria del capo-famiglia; che si trasforma lentamente in un processo cosciente di selezione nel quale prevalgono successivamente vari criteri come influssi soprannaturali, forza fisica, interessi economici, via via fino a che nella società più progredita avviene la scelta dei più capaci.”

2 – Merito e meritocrazia

Spesso nel dibattito politico-sociale il concetto di “merito” viene associato o utilizzato in maniera fungibile con quello di meritocrazia, tuttavia, i due termini non sono esattamente sovrapponibili. Infatti, se con “merito” si intende generalmente, in un’accezione per lo più neutra, il riconoscimento di un’abilità maggiore di un soggetto rispetto ad altri, l’espressione “meritocrazia”, attesa la sua natura composta tra merito e “kratos”, inteso come potenza/potere, si presta ad essere evocata in senso fortemente negativo o fortemente positivo a seconda di come l’interprete reputi la formazione di una classe dirigente della società sulla base del merito.

La paternità del termine meritocrazia è generalmente attribuita al sociologo inglese Young che con la sua opera “*The Rise of the Meritocracy*” si avvale della nozione di ‘meritocrazia’ per descrivere in maniera critica la società che utilizza il merito quale criterio per la sua organizzazione.⁷ Invero, le radici del termine ‘meritocrazia’ andrebbero rintracciate in uno scritto ancor più critico di Alan Fox, sociologo anch’egli di origini britanniche, il quale utilizza la nozione di ‘meritocrazia’ quale abuso, spiegando che la deriva del merito avrebbe condotto ad una società ancor più classista di quella che l’idea originaria del merito voleva sovvertire.⁸ L’origine del termine ‘meritocrazia’, dunque, si colloca in ambito antitetico rispetto all’uso

⁷ Young M., *L’avvento della meritocrazia*, 1958.

⁸ Fox A., *Class and Equity in Socialist commentary*, 1956

che, ad oggi, viene sempre più ad emergere nel dibattito pubblico. Tale primo significato, dunque, pone in posizione di forza chi, attraverso vari criteri riconducibili alle proprie capacità personali, le proprie competenze, viene ritenuto degno di assumere una posizione di prevalenza rispetto agli altri e in una prospettiva ribaltata individua un sistema finalizzato a sanzionare i non meritevoli e giustificare le disuguaglianze.⁹

Young prova a descrivere come il sistema del merito, che si fonda su un'associazione tra talento individuale e posizione ricoperta all'interno della società, sia andato affermandosi nella società inglese in opposizione al vecchio sistema basato sul principio dell'ereditarietà e del privilegio ma si focalizza sulla derivati tale rinnovato sistema.¹⁰ L'autore, infatti, impernia la propria dissertazione sul rischio derivante frammentazione del 'sentimento di classe' mettendo in relazione la speranza nella mobilità sociale, corollario dell'individualismo che caratterizza la società moderna, con l'imposizione dell'idea di meritocrazia.¹¹ I divari di ricchezza alla nascita divengono accettabili solo in una struttura che, formalmente, promuova gli individui secondo i loro meriti e offra a tutti, sulla carta, le stesse possibilità ma proprio le diversità socio economiche di base sarebbero da individuarsi, nella prospettiva del sociologo inglese, quali causa della nascita di una nuova struttura classista, la meritocrazia, ancora peggiore di quella preesistente perché frutto di un sentire universalmente accettato.¹²

⁹ Salerno M. *Op cit.*, p. 2.

¹⁰ Young M., *Op cit.*, p. 120.

¹¹ *Ibidem*, p. 160.

¹² *Ibidem*, p. 202.

Come contraltare all'idea portata anti dal sociologo inglese, o per meglio dire a completamento della stessa, può annoverarsi la proposta di un altro sociologo, questa volta americano, Daniele Bell che focalizza il proprio pensiero sulla necessità dell'ottenimento di una "giusta meritocrazia", proprio perché consapevole dei rischi di degenerazione a cui l'impianto meritocratico potrebbe andare incontro.¹³ In questa logica, dunque, associare un sistema di alte ricompense al contributo che ognuno apporta al progresso complessivo della società risulta non solo un incentivo utile al fine di mantenere alta l'efficienza della società stessa, ma si configura come un'operazione che risponde a un vero e proprio principio di giustizia sociale, poiché, se le opportunità di accesso ai percorsi di specializzazione sono state accessibili a tutti i condizioni di parità, la logica meritocratica deve essere valutata come un meccanismo che premia coloro che, nel gruppo dei pari, vengono riconosciuti trasversalmente come i migliori.¹⁴

Volendo ricondurre le teorie sin qui riportate nell'alveo del reclutamento dei suoi dipendenti da parte dello Stato è evidente che il sistema del merito rappresenta lo strumento migliore per il perseguimento di quegli obiettivi-principi, come buon andamento ed imparzialità, che in epoca contemporanea si sono affermati come i capi saldi dell'organizzazione e dell'azione della Pubblica amministrazione.

Detto ciò, è altrettanto vero che i timori e le derive di un sistema meritocratico, a cui si è precedentemente fatto menzione, si sono

¹³ Bell D., *On meritocracy and equity. The public interest*, 1972, pp. 34 ss.

¹⁴ *Ibidem*, p. 66.

storicamente concretizzati nell'ambito della selezione del personale al servizio dello Stato, proprio nel momento in cui il sistema del merito andava via via affermandosi.

Quanto appena detto trova palese riscontro nelle esperienze applicative del merito a cavallo tra il XIX e XX secolo, infatti, benché il sistema del merito andasse progressivamente affermandosi come sistema dominante di selezione dei funzionari pubblici, in opposizione al previgente costume e criterio di scelta sulla base del patronato politico, è altrettanto vero che questo nuovo sistema di scelta dei “migliori” non garantiva, agli albori della sua introduzione, una effettiva libertà di accesso di tutti agli impieghi dei candidati poiché pur essendo garantito l'accesso agli impieghi tramite prove imparziali le carriere susseguenti prevedevano, un più o meno lungo, periodo di volontariato al servizio dello Stato il che, di fatto, consentiva solamente a chi proveniva da un contesto socio-economico avvantaggiato, tale da potergli consentire di non essere inizialmente retribuito, intraprendere un simile percorso professionale. Pertanto, è corretto sostenere che il sistema del merito nella selezione del personale impiegatizio pubblico, benché formalmente introdotto, non ha trovato corretta attuazione sin quando vennero trovati dei bilanciamenti che garantissero a tutti l'uguale possibilità di accesso alle carriere, senza requisiti diretti o indiretti di censo.¹⁵

¹⁵ Cassese S., Pellew J, *Op. cit.*, p. 760.

3 – Il merito come antidoto alle disuguaglianze nel modello di reclutamento italiano

La diffusione del sistema del “merito” quale criterio di reclutamento dei dipendenti pubblici ha trovato in Paesi diversi altrettanti inneschi ideologico-funzionali. In Gran Bretagna la motivazione prevalente adottata per giustificare l’adozione di un sistema di reclutamento che, in opposizione al vecchio sistema di patronato politico, fu quella della ricerca di una maggiore efficienza dell’Amministrazione, ci si proponeva di scegliere i migliori per rendere l’Amministrazione migliore. È peculiare osservare come nel medesimo frangente temporale, a cavallo tra la fine dell’800 e gli inizi del ‘900, in cui il dibattito politico-sociale in Gran Bretagna aveva sposato il “merito”, politici e studiosi delle scienze amministrative statunitensi propugnavano il patronato politico e il sistema dell’alternanza nei ranghi dell’amministrazione quale criterio per rifuggire dall’inefficienza dei pubblici Uffici.¹⁶

Parallelamente, nella Francia post-rivoluzionaria prevalse l’idea che l’accesso alle carriere alle dipendenze dello Stato sulla base dei meriti dei candidati fosse lo strumento più idoneo a garantire l’eguale possibilità d’assunzione a tutti i cittadini.

“La Legge è l’espressione della volontà generale. Tutti i cittadini hanno diritto di concorrere, personalmente o mediante i

¹⁶ Cappelletti L., *Burocrazia e società*, 1968, pp. 20 ss..

loro rappresentanti, alla sua formazione. Essa deve essere uguale per tutti, sia che protegga, sia che punisca. Tutti i cittadini, essendo uguali ai suoi occhi, sono ugualmente ammissibili a tutte le dignità, posti ed impieghi pubblici secondo la loro capacità, e senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti.”¹⁷

La Rivoluzione francese, di cui la Dichiarazione è il portato, mise in luce la necessità che in una democrazia parlamentare le regole di partecipazione alla vita politica dovessero rispecchiarsi anche nell'organizzazione amministrativa dello Stato, non si poteva dare il diritto di voto a tutti i cittadini senza dare ad essi anche il diritto di occupare gli uffici pubblici.

Si può facilmente notare, dunque, come i due approcci tendano ad esaltare pregi diversi del medesimo sistema, innalzandolo ora a baluardo contro le diseguaglianze ora a strumento di efficientamento dello Stato attraverso la scelta dei migliori candidati. Benché parziali, entrambi i modelli individuano il merito quale principio regolatore l'accesso agli impieghi pubblici, non più conferibili per privilegio ma esclusivamente sulla base del talento e delle virtù personali.

L'Italia fu presto contaminata dagli ideali rivoluzionari francesi e tra questi anche l'idea di un'Amministrazione aperta a tutti quale manifestazione della formale uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge.¹⁸ *«La libertà consiste nell'obbedire soltanto alla legge, e la legge fatta dal popolo. La eguaglianza, nell'essere uguali a tutti gli altri come cittadini, potendo aspirare tutti gl'impieghi in forza*

¹⁷ Art. 6, *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, 1789.

¹⁸ Romagnosi G.D., *Che cosa è eguaglianza?* in *Scritti giuridici*, a cura di Ercole F., 1937, pp. 55 ss..

del nostro merito senza bisogno di essere benestante, conte o marchese.»¹⁹

La diffusione di un'idea egualitaria della società, anche in Italia sempre più predominante, fece emergere il “merito” come nuovo motore per il progresso del singolo e della comunità.²⁰

Benché il “merito” venisse già comunemente idealizzato quale criterio ordinatore della società moderna, a differenza del diritto riconosciuto in linea di principio a tutti i cittadini ad aspirare a tutte le cariche pubbliche, lo stesso non trovò esplicita collocazione nella produzione legislativa per l'accesso al pubblico impiego che si succedette sul territorio italiano a partire dall'epoca post-rivoluzionaria, con l'unica eccezione della Costituzione del Regno delle due Sicilie che affermava il principio, nella prassi mai applicato, secondo cui «*La capacita di esser chiamato a cariche pubbliche si appartiene indistintamente a tutti i cittadini senza altro titolo che quello del loro merito personale*».²¹

Di fatto, dunque, gli impieghi pubblici continuavano ad essere attribuiti per nomina, con l'unica differenza che a ricoprire i pubblici Uffici importanti furono chiamati non più i membri dell'élite aristocratica ma soprattutto borghesi benestanti.

La legislazione del Regno di Sardegna, prima, e del Regno d'Italia, poi, vide l'affermazione del sistema del merito attraverso una

¹⁹ Martini L., *Dialoghi fra un curato di campagna e un contadino suo popolano in Giacobini italiani* a cura di Cantinori D. e De Felice R. 1964 p. 421.

²⁰ Rosmini A., *La Costituzione secondo la giustizia sociale in Progetti di Costituzione* a cura di Gray C., 1952, p. 167.

²¹ Art. 23, *Costituzione politica del Reame delle due Sicilie*, 1848.

lenta evoluzione. Il mutamento delle condizioni sociali ed economiche impose che l'attenzione del Governo piemontese guardasse al reclutamento di impiegati più preparati professionalmente allo scopo di garantire l'efficienza di un'amministrazione pubblica in veloce espansione. A tal fine è opportuno notare come le idee per addivenire ad un simile risultato trovarono interpretazioni e applicazioni diverse come, appunto, l'idea invocata dal consigliere di Stato Carlo Ilarione Petitti di Roreto che sosteneva la necessità di istituire una Scuola della pubblica amministrazione con il compito di formare al meglio i futuri burocrati dello Stato *«giovani volontari degli uffici superiori già laureati, in diritto civile, che dopo uno studio non interrotto delle teorie economiche colla loro applicazione ai regolamenti pratici, non potrebbero aspirare a un impiego economico superiore in provincia e nelle generali aziende senza un previo rigoroso esame, dal buon esito del quale conseguirebbero la laurea in diritto amministrativo.»*²²

La proposta avanzata dal Petitti di Roreto rimase lettera morta ma la necessità arruolare personale alle dipendenze dello Stato che si distinguesse per i propri meriti ed attitudini trovò espressione inizialmente con l'individuazione di un criterio selettivo che consentiva solamente a chi in *possesso* della laurea in Giurisprudenza ottenuta con lode di poter aspirare ad essere assunto al servizio dello Stato.²³

²² Petitti di Roreto C.I., *Dall'attuale condizione governativa degli Stati di S.M. in Opere scelte* a cura di Bravo G.D., 1969, p.129.

²³ Art. 9, *Regie lettere patenti n. 155 del 14 ottobre 1836.*

Lo Statuto Albertino del 4 marzo 1848 si pose in linea di continuità rispetto alla legislazione preesistente in riferimento al reclutamento al servizio dello Stato con un forte richiamo all'esperienza della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino limitandosi a sancire il principio di uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge dal quale derivava l'ammissibilità agli impieghi pubblici, senza nulla disporre circa il sistema da seguire per la selezione.²⁴

I giuristi dell'epoca avvertirono, sin da subito, la limitata portata della previsione inserita nello Statuto provvedendo in via interpretativa ad arricchire di contenuto una disposizione che sebbene di principio si limitava a riconoscere la formale uguaglianza di tutti i cittadini anche nella partecipazione all'organizzazione amministrativa dello Stato ma non indirizzava verso uno specifico strumento selettivo.²⁵ A tal riguardo il De Luca Carnazza notava come *«aboliti i privilegi di nascita, tutti nel senso più generale, possono aspirare a un ufficio pubblico, non si richiede a ciò nel nobiltà né ricchezza: tutti nobili e plebei, ricchi e poveri, grandi e piccoli per la sola qualità di uomo e di cittadino possono innalzarsi ai più alti ed eminenti posti dello Stato sia nella magistratura, sia nell'esercito, sia nell'amministrazione, il più infimo della plebe domani potrà diventare Presidente di Cassazione, Ministro di Stato o Generale d'armata. Oggi la vera aristocrazia non è quella del*

²⁴ Art. 24, *«Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge. Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammissibili alle cariche civili, e militari, salve le eccezioni determinate dalle Leggi.»*, Statuto fondamentale della Monarchia di Savoia, 1848.

²⁵ Ugo G.B., *Statuto in Digesto Italiano*, 1895, p. 371.

sangue, del casato, sibbene è l'aristocrazia del merito, dell'ingegno, della virtù, dei servigi resi alla patria.»²⁶

Secondo autorevole dottrina il riconoscimento del sistema del merito per l'accesso agli impieghi pubblici non costituisce soltanto il mezzo più idoneo per garantire all'amministrazione personale ben preparato ma rappresenta il solo mezzo per superare le diseguaglianze di fatto esistenti ed il criterio per misurare la capacità degli individui.²⁷

Va evidenziato come queste idee si sviluppino in anni dominati dalla fame di impieghi pubblici considerati un mezzo di rapida promozione sociale, pertanto il sistema di reclutamento sulla base del solo merito dei candidati rappresentasse un freno all'arbitrio ministeriale, impedendo che i politici al vertice intervenissero discrezionalmente nella scelta dei candidati agli uffici pubblici, così come costituiva un limite alle prerogative reali nella nomina dei funzionari pubblici, nonché un argine alle pressioni parlamentari che continuamente venivano esercitati sui ministeri.²⁸

Il Giuria approntò nel 1850 un vero e proprio decalogo di regole che le selezioni del personale amministrativo dello stato avrebbero dovuto, a suo avviso, seguire per rendere effettiva l'applicazione di un sistema che premiasse il merito degli aspiranti.²⁹

²⁶ De Luca Carnazza S., *Elementi di diritto amministrativo*, 1880, p.387.

²⁷ Manna G., *Principi di diritto amministrativo*, 1876, p.321.

²⁸ Cassese S., Pellew J., *Op. cit.*, p. 767.

²⁹ «*Esami per l'ammissione agli impieghi e per l'avanzamento usino un certo grado; [...] La direzione degli esami affidata ad una commissione nominata in seno al consiglio di Stato: gli esaminatori scelti da essa ad ogni occasione di esami fra persone indipendenti dal dicastero cui sono destinati i candidati. [...] Libero concorso d'ogni onesto cittadino agli esami d'ammissione, e d'ogni impiegato di qualsivoglia dicastero*

Significativa sul punto appare, allora, la figura di uno statista visionario quale Cavour, infatti, su suo impulso venne approvata la Legge n. 1483 23 marzo 1853 con la veniva operato un complessivo riordino dell'amministrazione sabauda, completata per ciò che attiene al reclutamento del personale al servizio dello Stato con il regolamento emanato con R.D. 23 ottobre 1853 n. 1611 che costituisce la prima normativa generale sull'impiego pubblico e che troverà applicazione nel nascente Regno d'Italia.

La portata innovativa di tale produzione legislativa di metà XIX secolo emerge, oltre che nella previsione espressa e generalizzata per tutti gli Uffici pubblici della obbligatorietà che il merito dei candidati/concorrenti venisse saggiato attraverso il superamento da parte degli stessi di appositi esami di idoneità, dall'interpretazione offerta dallo stesso Cavour che ne palesa intenti e visione: *«Io credo che noi abbiamo provveduto al pericolo di vedere seguire tutta la scalata degli impieghi, a chi mancasse di sufficiente capacità, collo stabilire che non si riceveranno volontari nei ministeri, se non previo un esame, non solo di idoneità, ma un esame di paragone. Il regolamento dice che si dovrà scegliere, non solo chi sarà riconosciuto idoneo, ma chi fra gli idonei avrà ottenuto un maggiore numero di punti; locchè servirà di freno agli abusi, giacché, quando vi è un posto di volontario da dare si presentano due, tre e sovente, più concorrenti e fra questi per tal modo si sceglierà il più abile e si*

agli esami per l'avanzamento. Preminenza del merito, calcolato il servizio già prestato come parte di merito.» Giuria G.B., *Degli impieghi e degl'impiegati nell'amministrazione economica dello Stato – Considerazioni sulle principali riforme che vi occorrono in conseguenza dello Statuto*, 1850, pp. 60 ss.

*è stabilito di più che i volontari non passassero ad un impiego retribuito se non dopo un secondo esame».*³⁰

Si può osservare, allora, come andava via via delineandosi una messa a terra di quel principio del merito dei candidati nelle assunzioni ai pubblici uffici che veniva a declinarsi con l'applicazione di strumenti selettivi di tipo concorsuale, che in Italia si plasmeranno come accertamento di conoscenze specialistiche in massima parte di carattere tecnico-giuridico, con un approccio competitivo che servisse ad individuare, tra i candidati, coloro i quali fossero idonei all'assunzione e tra questi i migliori interpreti della funzione da svolgere al servizio dello Stato.³¹

Il modello sopra descritto rappresenta un tassello fondamentale per comprendere quale evoluzione abbia seguito nel nostro Paese il sistema di reclutamento sulla base del merito nell'ambito della Pubblica amministrazione, essendo stato utilizzato quale parametro per le assunzioni di tutto il personale impiegatizio dello Stato sino a dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.³²

³⁰ Atti del Parlamento subalpino, Camera dei deputati, Discussione del 26 giugno, 1854, p. 2006.

³¹ R.D. n. 916 del 16 giugno 1855, «*Art. 2 I candidati dovranno subire un esame scritto in un esame verbale innanzi ad una commissione centrale nominato dal re, la quale è composta di sette membri non può deliberare il numero minore di cinque. Dovranno per l'esame scritto sciogliere due diversi quesiti, uno in lingua italiana, l'altro in lingua francese.*

Art. 4 I quesiti verseranno sopra l'applicazione dello Statuto fondamentale, il Codice civile, della legge elettorale, sopra i canoni principali di buona economia sulle basi della competenza delle diverse giurisdizioni e sopra quelle della procedura specialmente relativa al contenzioso amministrativo.»; Guastapane E., *L'introduzione nell'ordinamento amministrativo italiano del principio del merito per l'accesso agli impieghi pubblici* in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1987, p. 464.

³² Mozzarelli C., Nespor S., *Il personale e le strutture amministrative in L'amministrazione Centrale* a cura di Cassese S., 1984, p. 178 ss..

La prima legge italiana, intendendosi per tale la produzione legislativa operata nella vigenza dell'allora Regno d'Italia, è il Testo unico delle leggi sullo stato degli impiegati civili approvato con il Regio Decreto n. 693 del 22 novembre 1908. Questa legge, come detto, riprende senza discostarsene i capisaldi del R.D. 1611 del 1853, ma se osservata in una prospettiva d'analisi che mira ricercare, nel dettato normativo, antecedenti in grado di far comprendere l'evoluzione non sempre lineare che nel nostro Paese ha avuto la materia del reclutamento dei dipendenti pubblici, appare interessante sottolineare come all'interno di una razionale operazione di riordino delle leggi che sino al momento avevano governato il sistema di assunzioni degli impiegati dello Stato il Legislatore abbia inteso mettere nero su bianco che *«I concorrenti dichiarati idonei, ma non prescelti, non acquistano alcun diritto ad essere ammessi ai posti che divengano successivamente vacanti. Coloro che per due volte successive non abbiano conseguito l'idoneità, non sono ammessi ad ulteriore esame per lo stesso impiego.»*³³

Tale passaggio, non banale se si guarda agli sviluppi successivi che la materia ha avuto e non scontato attesa la espressa previsione e non scontato attesa la previsione già vincolante dell'assunzione tramite concorso, appare la diretta manifestazione, sotto forma di prodotto normativo, degli intenti dichiarati da Cavour nella seduta parlamentare del 26 giugno 1854, cioè la necessità che lo Stato attraverso le prove selettive non si accontenti di individuare soggetti dotati di determinate conoscenze ma si assuma il dovere di compiere uno sforzo ulteriore, arruolando nei suoi ranghi, tra questi, solamente

³³ R.D. 22 novembre 1908 n. 693, art. 3 comma 2.

i migliori, in modo, così facendo, da evitare di operare una mero incremento numerico dei dipendenti e provare a migliorare l'amministrazione non intesa come corpo ma come funzione.

Le regole dettate dal Legislatore si scontrarono, tuttavia, con la consuetudine ancora radicata che vedeva una grande quantità di dipendenti pubblici assunti tramite procedure straordinarie senza i crismi del concorso e successivamente stabilizzati negli organici dello Stato.³⁴

Durante il regime fascista il problema dell'elusione della regola del concorso emerse nell'ambito di un progetto di riforma organica dell'amministrazione e per contrastare il crescente numero di dipendenti assunti senza concorso, all'epoca più di 15 mila, venne proposta l'adozione di un'unica procedura concorsuale, da svolgersi periodicamente, che avrebbe dovuto filtrare tutte le assunzioni degli impiegati al servizio dello Stato, sottraendo così il controllo del reclutamento alle singole amministrazioni. Va annoverato come in quegli anni, bui sotto tutti i punti di vista per il nostro Paese, non solo il problema non venne arginato, la proposta sopra riferita non trovò mai uno sbocco attuativo, ma al contrario quella che era già una cattiva prassi venne ad essere ancor più accentuata con l'immissione alle dipendenze dell'Amministrazione, senza alcuna forma di selezione, dei giovani reduci delle guerre fasciste³⁵.

³⁴ Abignente G., *La riforma dell'amministrazione pubblica in Italia*, 1916, p. 44 ss..

³⁵ Melis G., *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, 1996, p. 357 ss..

4 – Il principio costituzionale del concorso

All'indomani della caduta del fascismo, in un'Italia che doveva ricostruirsi dalle macerie cagionate dal Secondo conflitto mondiale, il 21 settembre 1945 viene istituita presso il Ministero per la Costituente retto dal Ministro On. Pietro Nenni la Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato.

Al pari delle case e delle strade l'Italia post-fascista era chiamata a ricostruire anche la propria Amministrazione martoriata dal ventennio fascista. Tra i tanti compiti affidati alla Commissione, composta da 90 esperti scienza dell'amministrazione, che ad esempio aveva l'onere di suggerire la via che lo Stato avrebbe dovuto seguire in tema di accentramento o decentramento amministrativo, vi era il riordino della materia del reclutamento dei pubblici dipendenti

La Sottocommissione, invece, ha ravvisato opportuna la precisazione generica che l'ammissione avviene «secondo il merito e la capacità», corrispondendo la medesima ad un principio di giustizia e al pubblico interesse, nonché la riserva della legge per stabilire le eventuali incompatibilità, allo scopo di evitare che, in pratica, il potere esecutivo possa annullare quell'uguaglianza della donna che in via di principio viene affermata. In definitiva, la formula che è sembrata più idonea a rispecchiare questi concetti potrebbe essere del seguente tenore: «tutti i cittadini, senza distinzione di sesso, sono ammessi agli impieghi e cariche pubbliche

*secondo il merito e la capacità, restando salva le incompatibilità che le leggi stabiliscono».*³⁶

La Commissione Forti, dal nome del suo Presidente, muovendo dall'imprescindibile idea del concorso quale strumento selettivo cui subordinare le assunzioni nella Pubblica Amministrazione si produsse nel riconoscimento, in esso, del «*duplice scopo della selezione e di evitare una scelta fondata su valutazioni diverse dal merito. Alla sua base v'è un principio di uguaglianza. La sua finalità è di chiamare a partecipare alle più importanti funzioni dello Stato i più capaci, senza alcuna considerazione di privilegi personali o di classe. Sembra, pertanto, la forma più democratica di scelta*»³⁷

La formulazione dell'art. 97 ultimo comma Cost. per come lo conosciamo venne approvata il 24 ottobre 1947 ed è il frutto di un lavoro certosino di affinamento e mediazione tra idee diverse e non sempre convergenti che venne svolto in seno all'Assemblea Costituente in materia di accesso al pubblico impiego.

*«agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge».*³⁸

Per contestualizzare il dibattito incorso e l'autorevolezza degli interlocutori in seno all'Assemblea giova, con un piglio più spiccatamente storiografico, rammentare che nella seduta pomeridiana del 14 gennaio 1947 della Prima Sezione della Commissione per la Costituzione il Presidente On. Terracini avviò la

³⁶ Relazione all'Assemblea Costituente, Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, 1946, p. 299.

³⁷ *Idem* p. 262.

³⁸ Art. 97 comma 4 Cost.

discussione sui rapporti di pubblico impiego lasciando parola agli interventi sulle proposte avanzate dall'On. Bozzi tra le quali al primo punto spiccava *«Ai pubblici impieghi si accede per concorso. La legge determina i casi in cui la nomina può cadere sui cittadini eletti dal popolo o liberamente scelti dalla pubblica amministrazione»*³⁹

Sul punto si registra l'intervento, innanzitutto, dell'On. Mortati il quale, avversando la proposta del collega, sostenne come la Costituzione avrebbe dovuto occuparsi di impiego pubblico ma per approfondire il tema della responsabilità dipendenti o della loro indipendenza dal potere politico non certamente per fissare norme per l'ammissione ai pubblici uffici che non rivestiva a suo parere carattere costituzionale.

Parallelamente, sempre in opposizione alla proposta avanzata dall'On. Bozzi, degno di nota è certamente, non solo per l'autorevolezza dell'interlocutore ma anche per l'idea dallo stesso sostenuta, l'apporto al dibattito fornito dall'On. Einaudi il quale si dichiarava assai dubbioso sull'opportunità di inserire nella Costituzione un articolo che stabilisse un perimetro alle forme di reclutamento ai pubblici impieghi, convinto, invece, che il problema potesse essere risolto con strumenti diversi e di volta in volta più idonei a seconda del caso e quindi argomento non meritevole di uniformazione.

Da ultimo, in contrapposizione agli interventi sopra citati, l'On. Tosato, a cui si deve la formulazione dell'articolo per come venne

³⁹ Atti Assemblea Costituente – Commissione per la Costituzione, I sezione, seduta del 14 gennaio 1947, p. 123.

poi approvato, si dichiarò favorevole all'introduzione nella Carta Costituzionale di un articolo che prevedesse il concorso come unica via di accesso per gli impieghi alle dipendenze dell'amministrazione pubblica, e ciò in quanto lo stesso avrebbe garantito, nell'ambito dei rapporti di pubblico impiego, l'applicazione sostanziale del principio di uguaglianza di tutti i cittadini innanzi alla legge già approvato dall'Assemblea.

La proposta dell'On. Tosato ricevette la condivisione del Presidente Terracini, per il quale «un'affermazione di tal genere starebbe a precisare in forma solenne che non si può entrare a far parte di una pubblica Amministrazione per tramite di favoritismi».⁴⁰

Ripercorre il dibattito intercorso tra i Padri Costituenti in tema di reclutamento dei pubblici dipendenti mette in evidenza come anche in sede Costituente, come già avvenuto in occasione della concessione dello Statuto "Albertino", si intese inserire tra le norme fondamentali dello Stato la previsione concernente i pubblici concorsi quale argine alla creazione di possibili disuguaglianze non tanto, seguendo un approccio efficientista, come strumento etero-organizzatore in grado di far progredire e migliorare l'Amministrazione.

La Costituzione, pur sancendo il principio dell'obbligatorietà del pubblico concorso per il reclutamento dei pubblici impiegati, non precisa quale sia il tipo di procedura selettiva da seguire.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 123 – 126.

La genericità della norma Costituzionale ha lasciato agli interpreti due diversi compiti tra loro complementari, in primis quello di individuare le forme in cui il principio del concorso potesse manifestarsi, se esso debba fondarsi sull'esclusiva valutazione dei titoli già acquisiti dei candidati, se debba basarsi sugli esiti di prove obiettive o se debba strutturarsi come un misto tra le due precedenti alternative; quindi, tracciare il perimetro entro il quale trova applicazione il principio. Secondariamente, l'individuazione della procedura di volta in volta più idonea alla selezione da svolgersi.⁴¹

Come si è già avuto modo di osservare, poi, il comma quarto dell'articolo 97 Cost. prevede che il principio concorsuale sia obbligatorio "salvo i casi stabiliti dalla legge" ammettendo, pertanto, la possibilità di deroga, anche se tale possibilità è riservata per il tramite della Legge ordinaria in situazioni che non intaccano situazioni dei singoli ma di una pluralità indefinita di soggetti.⁴²

Sul punto, in seno all'Assemblea Costituente, si discusse dell'opportunità di consentire alla legge un generale potere di deroga al principio del concorso, temendo soprattutto che lo stesso potesse ingenerare discriminazioni e disuguaglianze, di cui l'esperienza nel ventennio fascista aveva dato grandi dimostrazioni.

Tali ritrosie sono facilmente superabili se si presta attenzione al fatto che l'articolo 97 quarto comma Cost. va messo in relazione, in una lettura necessariamente sistematica della Carta costituzionale,

⁴¹ Martines. T, *La designazione ai pubblici uffici nella costituzione italiana*, in *Il politico*, 1962, p. 547

⁴² Cannata F., *L'obbligo costituzionale del concorso ai pubblici impieghi e le sue prospettive*, in *Riv. Amm.*, 1968, p. 168.

sia con l'imperativo posto dal secondo comma dello stesso articolo, circa l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione, ma imprescindibile è anche la lettura in combinato disposto con l'articolo 51 primo comma Cost., che garantisce l'eguaglianza dei cittadini rispetto all'accesso ai pubblici impieghi. Ne deriva che la deroga cui pure il precetto Costituzionale fa riferimento deve essere tale da non compromettere il buon andamento e l'imparzialità e deve trovare scaturigine non da situazioni singole, il che mal si concilierebbe con le esigenze prioritarie della pubblica amministrazione, ma con finalità riconnesse comunque al perseguimento dell'interesse pubblico.⁴³

⁴³ Corte Costituzionale, Sent. n. 28 del 2013; Nigro M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, 1966, p. 79;

Capitolo II

QUALE MERITO NELLE PROCEDURE DI RECLUTAMENTO?

1. I dipendenti pubblici

Al 2022 il contingente dei dipendenti arruolati al servizio delle amministrazioni pubbliche italiane ammontava a 3.705.329 unità.⁴⁴

Tale dato non appare abnorme se si considera che lo stesso contempla l'insieme delle risorse umane delle Pubbliche Amministrazioni di Paese come l'Italia che già 1975 contava tra i propri ranghi 2.606.000 persone, andavano aggiunti i dipendenti assunti all'interno delle imprese pubbliche, e nel quale le funzioni amministrative sono andate via via evolvendosi al pari del progresso della società.⁴⁵

Il dibattito sociale, più che politico, circa l'elefantiasi della burocrazia in Italia, spesso correlato ad un'efficienza inversamente proporzionale al numero dei dipendenti, è tema antico che si ripropone ciclicamente. Lo stato dell'arte ci pone oggi in una prospettiva d'analisi differente ovvero l'osservazione della

⁴⁴ Fonte Banca dati Inps

⁴⁵ Cassese S., *Questione Amministrativa e questione meridionale*, 1977, p. 29.

composizione della burocrazia italiana più che in termini numerici in termini qualitativi.

Così facendo è facile notare come il decennio 2008-2018, caratterizzato da una endemica crisi economica globale, ha inciso sull'Amministrazione italiana nella misura in cui, allo scopo di contenere la spesa pubblica si è assistito al cosiddetto blocco del *turn over*, ossia al blocco delle assunzioni, con la conseguenza di non rimpolpare l'Amministrazione di nuova linfa anche a fronte pensionamenti dei più anziani. Ciò ha determinato il progressivo innalzamento dell'età media dei dipendenti pubblici in servizio il che, se considerato unitamente alla scarsa qualificazione, spiega l'impossibilità dell'Amministrazione di seguire il passo battente della modernità.⁴⁶

Il problema principale risiede nel fatto che la maggior parte delle professioni presenti nell'organico appartengono al settore economico-giuridico. Nel 2020, tra i dipendenti laureati, oltre il 27,4% aveva una laurea in giurisprudenza, scienze giuridiche, diritto o consulenza del lavoro, mentre il 16% aveva una laurea in economia. Le lauree in STEM in totale rappresentavano il 5,6% del personale occupato nella PA nonostante queste ultime professionalità siano fondamentali molto richieste nel mercato del lavoro, per effetto della necessità di governare i cambiamenti tecnologici, come la transizione digitale.⁴⁷

⁴⁶ Torchia L. *Il sistema amministrativo italiano*, 2009, p. 280; Lavigna, R., Hays S., *Recruitment and Selection of Public Workers: An international compendium of modern trends and practices*, 2004, pp. 237 ss..

⁴⁷ Di Filippo A., *Le pubbliche amministrazioni di fronte alle sfide del PNRR*, 2022, p.72.

Le criticità sono emerse in maniera esplosiva all'indomani dell'approvazione del PNRR, a contraltare delle grandi possibilità di investimento si è palesata, infatti, l'incapacità gestionale delle stesse da parte della P.A.. Proprio con l'intento di sopperire alle carenze riscontrate, gli interventi legislativi messi in campo a partire dal biennio 2021-2022 hanno consentito alle amministrazioni titolari di interventi di porre a carico del PNRR le spese per il reclutamento di personale specificamente destinato a realizzare i progetti di cui hanno la diretta titolarità, in deroga ai limiti di spesa alle stesse consentiti.⁴⁸

Il reclutamento attuato nel nostro Paese nella fase subito successiva alla crisi pandemica, tuttavia, può esso stesso essere definito emergenziale, in quanto prova a sopperire in maniera contingente alle carenze di personale qualificato rilevate nella Pubblica Amministrazione ma lo fa con una prospettiva finalistica e non strutturale. Al contempo, i sistemi attraverso cui si è variamente attinto ad esperti e tecnici, benché strutturati in modo da destinare la selezione ad un pubblico ristretto in possesso dei requisiti richiesti, si sono basati su valutazioni di esperienza di tipo astratto per loro natura non in grado di garantire che all'esperienza dichiarata in concreto corrisponda la capacità professionale di cui si è alla ricerca.

Se sul dato anagrafico vediamo che molto è dipeso dalle politiche di contenimento della spesa, in relazione alla qualità, alle capacità ed attitudini dei dipendenti gran parte delle recriminazioni

⁴⁸ Rapporto INAPP 2021, *Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*.

possono essere mosse al sistema attraverso il quale le P.P.A.A. hanno, negli anni, proceduto al reclutamento delle risorse umane.

L'efficienza della Pubblica Amministrazione dipende inevitabilmente dalla performance del proprio personale, pertanto, non si può pensare ai concorsi pubblici come mero adempimento in un'ottica di rimpiazzo numerico del personale. È evidente, allora, che le procedure di reclutamento, nel rispetto del principio di buon andamento sancito dall'art. 97 Cost., dovrebbero mirare a potenziare anche dal punto di vista qualitativo le risorse umane, *asset* strategico e fattore chiave di produttività.

Le procedure concorsuali mettono in primo piano, a prescindere dalle modalità con cui sarà sviluppata la selezione, aspetti formali legati alla finalità di assumere nuovi dipendenti, depotenziando il risvolto legato alle esigenze di competenze per il posto vacante. Dal punto di vista generale, è opportuno ricordare che il personale alle dipendenze pubbliche, a seguito della "privatizzazione" del rapporto di lavoro, viene assunto tramite un contratto, ottenuto dopo un procedimento di concorso, con la particolarità della dirigenza, che deriva dalla separazione tra contratto di assunzione e incarico a termine, che mirava a rafforzare il principio di distinzione funzionale tra politica e amministrazione.

L'omologazione tra il settore pubblico e privato non può dirsi completa, né nella fase iniziale né nella fase funzionale del rapporto di lavoro. Per quanto riguarda la fase iniziale, la scelta del dipendente nel settore privato è essenzialmente libera, mentre nel settore pubblico permane la regola dell'accesso tramite concorso, con la

conseguente separazione, sul piano delle fonti, tra la fase di selezione del lavoratore, disciplinata da norme pubblicistiche e affidata alla giurisdizione amministrativa, e la fase successiva, che segue l'approvazione della graduatoria, regolata dal diritto privato.

La peculiarità del lavoratore pubblico deriva dal suo impiego all'interno di Enti che non perseguono un interesse di natura prettamente imprenditoriale, ma piuttosto l'interesse generale della comunità.

Il punto di contatto tra privato e pubblico è l'obiettivo del risultato, differentemente denominato: «profitto» per la realtà imprenditoriale, «interesse pubblico» per la P.A..

Dal quadro sinteticamente delineato emerge, senza dubbio, come nel pubblico impiego sia ravvisabile una specialità di disciplina con particolare riferimento all'accesso e alla gestione del personale nel corso del rapporto di lavoro. Si tratta, però, di un modello che presenta alcuni profili di criticità che ruotano intorno alla consapevolezza maturata in capo agli operatori del diritto che, con riferimento al capitale umano impiegato e alle nuove competenze di cui necessita l'Amministrazione.

Nelle p.a. vi è una certa ritrosia all'innovazione, alla rigenerazione delle procedure e all'utilizzo della digitalizzazione e di nuove tecnologie, con una conseguente perdita di produttività del servizio pubblico per l'inevitabile obsolescenza delle competenze, a cui fa riferimento riscontro un investimento in formazione personale

proposto dalle stesse amministrazioni spesso del tutto inadeguato e dagli elevati costi.

La generalizzata debolezza del capitale umano alle dipendenze dalla p.a. è causata principalmente dalla prevalenza di mestieri a bassa o media qualificazione professionale, dal mancato allineamento tra posizioni lavorative occupate e titoli di studio richiesti per accedervi e da ultimo, dall'innalzamento dell'età media dei dipendenti.

La carenza di professionalità specifiche costituisce un fattore diseconomico se si considera l'attuale periodo nel quale l'innovazione tecnologica e la crescente complessità delle funzioni amministrative imporrebbe un maggior numero di dipendenti specializzati, con un bagaglio di competenze tecniche specifiche.⁴⁹

L'amministrazione pubblica sin a poco tempo fa ha sottovalutato l'importanza di competenze informatiche, manageriali o improntate ad una logica del *problem solving* con la prevalente offerta di posizioni lavorative rivolte, principalmente, a soggetti dal profilo generalista, non intercettando quei profili specializzati che prediligono il mondo del lavoro privato.

Attrarre lavoratori più qualificati dovrebbe, invece, rientrare tra gli obiettivi di una policy finalizzata a selezionare lavoratori con competenze superiori alla media della popolazione, con un profilo

⁴⁹. Torchia L, *Il sistema amministrativo* op. cit., p. 24: «un'amministrazione nella quale è molto raro trovare ingegneri, architetti, medici, biologi, difficilmente sarà in grado di svolgere valutazioni tecniche complessive e si troverà schiacciata nell'alternativa di restare prigioniera delle valutazioni dei privati richiedenti o di ricorrere ogni volta a consulenze esterne, che non consentono la costruzione di una cultura tecnica stabile e consapevole all'interno dell'amministrazione».

maggiormente rispondente alle odierne esigenze delle amministrazioni.

I nuovi ingressi dovranno essere programmati attraverso una puntuale e prodromica analisi delle funzioni e delle posizioni; è opportuno più che mai che le nuove assunzioni siano strettamente collegate alla reale programmazione dei fabbisogni. Il risultato deve essere una Pubblica Amministrazione più elastica nella determinazione della provvista di personale, con l'ulteriore consapevolezza che non si tratta di una mera programmazione di nuovi ingressi, bensì, di una palingenesi che impone e presuppone scelte che vadano ben oltre la mera sostituzione anagrafica.

Il procedimento concorsuale dovrebbe consentire di assumere i candidati più competenti e meritevoli per il posto bandito, tuttavia, le innumerevoli criticità connesse a tale procedimento fanno spesso propendere per ritenere che lo stesso possa non essere efficace nell'assumere i candidati più adatti per il posto, bensì coloro che ottengono i punteggi più alti nelle prove concorsuali.⁵⁰

⁵⁰ Mattarella B.G., *Il principio del concorso e la sua parodia. Commento alla normativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4, 1 luglio 2017, p. 417; Papapolychroniadis, I., Rossidis, I., Aspridis, G., *Comparative Analysis of Recruitment Systems in the Public Sector in Greece and Europe: Trends and Outlook for Staff Selection Systems in the Greek Public Sector*, 2017, pp. 21-30.

2 – I concorsi tra alterne fortune

Come si è già avuto modo di osservare trattando del dettato precettivo del comma 4 dell'art. 97 della Costituzione, in Italia il modello ordinario con il quale la Pubblica Amministrazione procede alla selezione del proprio capitale umano è quello del concorso che nella visione dei Padri Costituenti avrebbe dovuto l'imparzialità delle scelte, preservando da favoritismi di sorta e garantendo il reclutamento dei migliori in relazione alle esigenze delle amministrazioni.

In altri termini, il concorso pubblico è la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto offre la migliore garanzia di selezione dei soggetti più capaci ed è quindi strumento di efficienza dell'azione amministrativa.⁵¹

Ciò nonostante, la Corte Costituzionale è stata più volte costretta ad intervenire per valutare la legittimità di disposizioni statali e regionali che escludevano la regola del concorso per l'assunzione agli impieghi presso le P.P.A.A. ovvero riservavano a personale già dipendente, spesso precario, la partecipazione ai concorsi per l'assunzione, anche a cariche dirigenziali, o per l'avanzamento in carriera.

Gli Ermellini di Piazza del Quirinale hanno dichiarato costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 97, comma 4,

⁵¹ Caranta R., *Commento all'art. 97 Cost.*, in *Commentario alla costituzione* a cura di Celotto A., Olivetti M., Bifulco R., 2006.

Cost., le disposizioni legislative che riservano al personale già dipendente, anche sprovvisto di titolo di studio universitario, l'accesso alla dirigenza. Osservando come che il concorso rappresenti *«meccanismo strumentale rispetto al canone di efficienza dell'amministrazione, il quale può dirsi pienamente rispettato qualora le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi; forme che possono considerarsi non irragionevoli solo in presenza di particolari situazioni, che possono giustificarle per una migliore garanzia del buon andamento dell'amministrazione»*.⁵²

L'interpretazione ripetutamente fornita dai Giudici delle leggi non esclude l'ammissibilità di forme diverse dal concorso per la selezione del personale pubblico, a patto che queste rispondano a criteri di ragionevolezza e siano comunque in armonia con le disposizioni costituzionali nel perseguimento del prioritario interesse pubblico al buon andamento della P.A. e nel rispetto del principio di imparzialità, criteri che costituiscono la base comune della previsione concorsuale-selettiva.⁵³

È di dominio comune come nel nostro paese si sia fatto largo abuso di strumenti, alternativi al concorso, quali sistemi di reclutamento del personale pubblico quali, ad esempio, l'assunzione di idonei, volgarmente detta scorrimento delle graduatorie, ovvero l'assunzione per il tramite di contratti di lavoro flessibile preceduti

⁵² Corte Costituzionale, Sentenza n. 194 del 16 maggio 2002, ove viene precisata l'illegittimità dei concorsi riservati a soggetti interni alle Amministrazioni per i quali può essere prevista esclusivamente una riserva di posti nell'ambito di procedure concorsuali aperte anche agli esterni.

⁵³ Corte Costituzionale, Sentenza n. 478 del 31 ottobre 1995.

da blande procedure selettive, o, addirittura, in assenza delle stesse, cui ci sono succedute, *de plano*, costanti stabilizzazioni di tale personale precario, portando spesso ad una vera e propria elusione di quella finalità meritoria sottesa allo strumento selettivo-concorsuale.⁵⁴

Secondo una autorevole definizione della dottrina il concorso *«può qualificarsi come un procedimento amministrativo consistente in una successione di più atti, aventi natura e funzione diversa e compiuti da più soggetti o organi, ma tutti miranti al conseguimento dello stesso fine, ossia l'individuazione del candidato più idoneo al posto da ricoprire»*.⁵⁵

Ora, sebbene l'attenzione della giurisprudenza e degli osservatori, specie dopo la riforma dello statuto del pubblico impiego, si sia appuntata principalmente sul problema della moltiplicazione delle deroghe alla regola del concorso, ciò non significa affatto che le vicende relative alla disciplina e all'organizzazione puntuale delle selezioni pubbliche si siano distinte per linearità e coerenza di sviluppo.

L'art. 35 del Decreto legislativo 165 del 2001, nella sua originaria formulazione, al suo primo comma recitava che *«L'assunzione nelle amministrazioni pubbliche avviene con contratto individuale di lavoro: a) tramite procedure selettive, conformi ai principi del comma 3, volte all'accertamento della*

⁵⁴ Cassese S., *Maladministration e rimedi*, in *Foro italiano*, 1992, p. 247 ss.; Marra A. *I pubblici impiegati, tra vecchi e nuovi concorsi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, p. 236.

⁵⁵ Virga P., *Il pubblico impiego: principi generali, impiego statale*, Milano, 1973.

professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno; [...]» provvedendo a precisare al comma terzo come «*Le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni si conformano ai seguenti principi:*

a) adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, ove è opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione;

b) adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire;

c) rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori;

d) decentramento delle procedure di reclutamento;

e) composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali.»

Guardando al dato letterale della norma, per come formulata dal suo Legislatore, risulta di tutta evidenza come l'interesse precipuo perseguito dalla stessa, che si poneva in diretta conseguenza del principio costituzionale sancito dall'art. 97 Cost. pur guardandosi bene dal far espresso riferimento al concorso, fosse quello di garantire procedure imparziali, trasparenti ed efficienti. La indubbia

rilevanza di tali aspetti, tuttavia, non trova necessariamente conseguenza in procedure volte a far sì che l'amministrazione si approvvigioni delle migliori risorse umane rispetto al ruolo ricercato.

Del pari, un'analisi dei meccanismi sottesi alla selezione del personale pubblico nel nostro Paese non può non tenere in considerazione il dettato del D.P.R. n. 487 del 1994 che con ha rappresentato, e rappresenta, la bussola per l'espletamento delle procedure prettamente concorsuali.

Invero, l'originaria formulazione dell'art. 1 del detto Regolamento prevedeva che *«1. L'assunzione agli impieghi nelle amministrazioni pubbliche avviene:*

a) per concorso pubblico aperto a tutti per esami, per titoli, per titoli ed esami, per corso-concorso o per selezione mediante lo svolgimento di prove volte all'accertamento della professionalità richiesta dal profilo professionale di qualifica o categoria, avvalendosi anche di sistemi automatizzati; [..]

2. Il concorso pubblico deve svolgersi con modalità che ne garantiscano la imparzialità, l'economicità e la celerità di espletamento, ricorrendo, ove necessario, all'ausilio di sistemi automatizzati diretti anche a realizzare forme di preselezione ed a selezioni decentrate per circoscrizioni territoriali».

Anche dalla lettura di tali previsioni, per come già fatto in riferimento all'art. 35 D.lgs. 165/2001, si può addivenire alla conclusione che le stesse fossero volta a garantire la rigida applicazione delle procedure per ovviare a discutibili slanci

discrezionali, più che a essere interpreti di una visione che voleva il concorso quale strumento di selezione delle migliori competenze.

Emblematica, in tal senso, appare la valutazione formulata da autorevole dottrina del modo dello Stato di dotarsi del proprio apparato burocratico: *“Al reclutamento degli impiegati sono mancati quei metodi razionali di scelta per i quali gli enti pubblici avrebbero potuto assicurarsi l’acquisto di forze pregevoli e di capacità tecniche. E questa mancanza, causata, oltre che dalla negligenza statale e dal cadere dell’impiego, trova un’altra spiegazione nello sviluppo preso da altre forme di attività, che spingono i migliori per ingegno e per cultura, ad allontanarsi dalla burocrazia”*.⁵⁶

Le criticità messe in luce dal Vuoli 102 anni fa, ben potrebbero essere state pronunciate ieri l’altro in una società come la nostra che, all’indomani del *glitch* generato dalla pandemia da Covid-19, si è ritrovata con un’Amministrazione non “attrezzata” ad affrontare le sfide epocali del PNRR e, pertanto, a dover attuare, come intervento prioritario, un rilancio della Pubblica Amministrazione tramite un massiccio reclutamento atto a compensare, in ottica strumentale alla realizzazione del Piano di Ripresa e Resilienza, carenza di personale e arretratezza professionale accumulatasi negli anni.

Se il problema/obiettivo è costantemente quello di reclutare i migliori l’interrogativo altrettanto costante è: *come fare?*

Come sopra anticipato, al dettato costituzionale è stata data attuazione in via legislativa, attraverso la predisposizione di una

⁵⁶ Vuoli R., *Il concorso a pubblico impiego*, Roma, 1922, p. 10.

disciplina quadro, di carattere generale, integrata poi da parte delle singole amministrazioni, nel rispetto dei limiti della rispettiva autonomia in materia di organizzazione⁵⁷.

Sul piano generale, non è mai esistita una procedura di reclutamento standard, bensì una serie di alternative da cui attingere, principalmente per potere diversificare le prove, a seconda delle varie posizioni da sottoporre a competizione e in virtù delle differenti esigenze di preselezione che possono porsi di caso in caso.

Le alterne fortune che le procedure di reclutamento concorsuale hanno avuto nel corso dei decenni si palesa dal tenore delle Linee Guida già predisposte dal Ministero per la Funzione pubblica nel 2018. Con le quali si sottolinea la necessità di definire i requisiti di ammissione alle prove in virtù dei profili messi a bando e del prevedibile numero di candidati, l'esigenza di costruire delle prove, anche preselettive, che premino non solo le competenze settoriali ma anche la capacità di risolvere problemi in base al diverso tipo di ragionamento nonché l'importanza di pesare adeguatamente i titoli dei candidati, senza sfavorire i più giovani.⁵⁸

In effetti, dal punto di vista procedurale, le prove, pur con le dovute distinzioni, hanno mantenuto, negli anni, una dimensione tendenzialmente rigida e formalizzata, utile a testare le conoscenze teorico-nozionistiche, soprattutto giuridiche, dei candidati, e a fare fronte, essenzialmente in fase preselettiva, ai numeri, di frequente

⁵⁷ Fiorillo L., *Il reclutamento del personale pubblico: forme contrattuali stabili e flessibili*, in F. Carinci, M. D'Antona (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2000, 1036 ss.

⁵⁸ Direttiva n. 3 del 24 aprile 2018

incredibilmente elevati, dei concorrenti⁴⁰.

Recentemente, sulla spinta sempre maggiormente avvertita di indirizzare il reclutamento degli impiegati pubblici su direttrici in grado di valorizzare il merito dei candidati dimostrato in funzione del ruolo ambito, assodato che un merito del singolo potrebbe essere certamente la capacità mnemonica ma certamente non un merito d'interesse per l'Amministrazione, e le competenze degli aspiranti, il Legislatore con il D.P.R. n. 82 del 2023, oltre ad aver espunto il concorso per soli titoli come forma di esplicazione pratica delle procedure selettivo-concorsuali, è intervenuto aggiornando il comma 1 dell'art. 1 del *Regolamento 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* prevedendo che «L'assunzione a tempo determinato e indeterminato nelle amministrazioni pubbliche avviene mediante concorsi pubblici, orientati alla massima partecipazione e alla individuazione delle competenze qualificate, che si svolgono secondo le modalità definite nel presente regolamento, nel rispetto delle disposizioni e dei criteri di cui agli articoli 35, 35-ter e 35-quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165», con la speranza che rappresenti il viatico per giungere a procedure concorsuali che oltre alla forma badino anche alla sostanza.

3 - Il nuovo art. 35 quater del d.lgs. n. 165 del 2001

Gli interventi legati al PNRR e, in generale, la mai taciuta necessità di efficientamento dell'Amministrazione, che nell'era post pandemica ha trovato quanto mai vigore, hanno prodotto un rinnovato fermento legislativo attorno alle procedure di reclutamento dei pubblici dipendenti.

La messa in opera del PNRR, come detto, ha prodotto una prima lampante conseguenza sul sistema burocratico del nostro Paese, il rilancio delle assunzioni alle dipendenze dalle P.A.. Ed infatti, in un Paese come il nostro in cui le ristrettezze economiche degli ultimi decenni avevano impedito un rinnovamento e ripopolamento del contingente umano al servizio della Stato generando un cronico sottodimensionamento delle Pubbliche amministrazioni, sarebbe stato impensabile porsi obiettivi ambiziosi come quelli legati ai finanziamenti europei del Next Generation EU senza un reclutamento di personale e professionalità in contro tendenza rispetto al passato.⁵⁹

Il problema innanzi ad una così inedita, per gli anni recenti, capacità di assunzione sta nella difficoltà di rifuggire la tentazione di utilizzare il pubblico impiego, in una società come quella italiana ancora oggi a distanza di tempo vittima delle conseguenze del periodo pandemico, quale ammortizzatore sociale per dare una spinta dal basso all'economia invece che sfruttare l'occasione per dare

⁵⁹ Di Bella A., *Le assunzioni straordinarie per l'attuazione del PNRR: un quadro in evoluzione*, *Azienditalia* n. 7 del 2022, p. 1279 ss..

finalmente slancio all'amministrazione perseguendo l'ammodernamento ed efficientemente da sempre invocato.⁶⁰

Il Legislatore con art. 3 del d.l. n. 36 del 2022 emblematicamente titolato “Riforma delle procedure di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni”, (conv. L. n. 79 del 2022), ha inteso prodursi in uno sforzo normativo atto a condensare pragmaticità e “visione” in un ambito difficilmente uniformabile quale è quello dei pubblici concorsi.

In tal senso il nuovo art. 35-quater del d.lgs n. 165/2001 traccia la rotta del processo di modernizzazione e funzionalizzazione delle procedure selettive messe in opera dalle amministrazioni pubbliche.

Ed infatti, certamente meritevole di apprezzamento è il puntuale riferimento in ordine alle finalità cui le procedure selettive devono tendere ovvero accertare *“il possesso delle competenze, intese come insieme delle conoscenze e delle capacità logico-tecniche, comportamentali nonché manageriali, per i profili che svolgono tali compiti, che devono essere specificate nel bando e definite in maniera coerente con la natura dell'impiego, ovvero delle abilità residue nel caso dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 12 marzo 1999, n. 68. Per profili iniziali e non specializzati, le prove di esame danno particolare rilievo all'accertamento delle capacità comportamentali, incluse quelle relazionali, e delle attitudini”*⁶¹

⁶⁰ Sandulli M.A., Webinar AIPDA “Next Generation EU. Proposte per il Piano nazionale di ripresa e resilienza” 2021.

⁶¹ Art. 3 comma 1 lett. a) d.l. n. 36 del 2022 (conv. L. n. 79 del 2022).

Il cammino tuttavia è impervio, ed infatti, il Legislatore pur prevedendo in maniera espressa il necessario espletamento di “almeno una prova scritta, anche a contenuto teorico pratico” e di una prova orale, fa salvo un grande margine decisionale in capo alle singole amministrazioni, in particolare l’adozione della “*tipologia selettiva più conferente con la tipologia dei posti messi a concorso*”, in combinato disposto con la possibilità di far precedere le prove da test preselettivi.

Ebbene, il rischio, che parzialmente si sta già concretizzando, è quello di assistere ad un susseguirsi di concorsi svolti tramite la somministrazione di quiz a risposta multipla il cui unico pregio è rappresentato dalla semplificazione-velocizzazione delle procedure ma che, valorizzando in maniera preminente capacità mnemoniche e conoscenze teoriche, mal si presta ad accertare le reali capacità e competenze dell’esaminato in ottica funzionale all’individuazione del miglior candidato, inteso il soggetto più attrezzato per lo svolgimento del “ruolo” in contesa.⁶²

⁶² Mattarella B.G., *Il principio del concorso e la sua parodia. Op. cit.*

4 - Programmare per reclutare

La costante volontà di razionalizzazione della spesa pubblica e, parallelamente, il perseguimento di un maggiore efficientismo della Pubblica Amministrazione hanno portato il Legislatore ad intervenire ripetutamente in tema di Programmazione dei fabbisogni di personale, al fine di creare un rapporto sempre più sistematico tra procedure di reclutamento e concrete esigenze professionali delle P.A..⁶³

Il concetto di fabbisogno di personale, che sintetizza un'analisi di tipo quantitativo delle necessità alle P.A. e un'analisi di tipo qualitativo, ovvero sia l'individuazione di figure professionali meglio rispondenti alle esigenze dell'amministrazione, si è progressivamente imposto nel dibattito dottrinale e politico-legislativo quale strumento più idoneo per superare il rigido criterio della "dotazione organica", che ancorava le scelte sul reclutamento alla mera sostituzione di unità di personale.⁶⁴

Il Legislatore con le modifiche apportate ad opera del D.lgs. 75 del 25 maggio 2017 al Testo unico sul pubblico impiego e

⁶³ Già la Legge delega n.124 del 07.08.2015 all'art.17, c.1 lettera *m*) indicava tra i criteri direttivi da seguire per il "Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" la "definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni, differenziati in base agli effettivi fabbisogni"; S. Battini, *La legge Madia e il principio di unità amministrativa dello Stato*, in *Il Quotidiano Giuridico – Amministrativo* del 15 settembre 2015.

⁶⁴ D'Onghia M., *Organizzazione degli uffici e superamento delle dotazioni organiche*, in M. Esposito, V. Luciani, A. Zoppoli, L. Zoppoli (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia)*, Torino, 2018, pp. 78 - 82.

l'introduzione del Piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP) si proponeva di creare un sistema flessibile in grado di consentire all'Amministrazione di monitorare eventuali eccedenze o carenze di personale e individuare quantitativi e professionalità necessarie al perseguimento degli obiettivi dell'ente, con il pregio, viceversa, di condizionare le nuove assunzioni alle dipendenze delle P.A. alle reali esigenze funzionali dell'ente. Ed infatti, il Decreto Ministeriale dell'8 maggio 2018, dell'allora Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione, contenete le "Linee di indirizzo" volte ad orientare le pubbliche amministrazioni nella predisposizione dei nuovi piani dei fabbisogni del personale, prevedeva che il PTFP si sostanziasse di un'analisi della consistenza numerica del personale impiegatizio all'interno di ciascuna amministrazione per la realizzazione dei compiti istituzionali affidati al singolo ente ed un rapporto dettagliato delle varie professioni e diverse capacità già a disposizione dell'ente o di cui quest'ultimo dovrebbe disporre per la realizzare al meglio la propria missione amministrativa.⁶⁵

Un simile sforzo normativo palesa inequivocabilmente una visione moderna della Pubblica amministrazione quale organizzazione complessa, sempre perfettibile, capace di adattarsi al mutare della tecnica e delle esigenze del cittadino e all'interno della

⁶⁵ D.M. dell'8 maggio 2018: «È fondamentale, infine, sottolineare che le presenti linee di indirizzo sono complementari a quelle previste dall'articolo 35, comma 5.2, del d.lgs. 165/2001, sullo svolgimento delle prove concorsuali e sulla valutazione dei titoli, ispirate alle migliori pratiche a livello nazionale e internazionale in materia di reclutamento del personale. La programmazione del fabbisogno, infatti, trova il suo naturale sbocco nel reclutamento effettivo della forza lavoro. Ed è evidente che anche le regole del reclutamento debbano rinnovarsi e perfezionarsi soprattutto quando siano state individuate nuove professioni e relative competenze professionali da mettere al servizio delle pubbliche amministrazioni».

quale il personale impiegatizio rappresenta uno dei principali fattori attraverso il quale perseguire l'efficienza dell'azione amministrativa.

Le citate *Linee guida* prevedevano che le Amministrazioni, nell'ambito dei Piani triennali, dovessero determinare le figure professionali loro necessarie attraverso l'individuazione di appositi "Profili professionali", concetto questo che si esauriva nell'individuazione del "ruolo" da ricoprire all'interno della macchina amministrativa. Per tale ragione, a distanza di solo pochi anni, il Governo ha sentito la necessità di intervenire nuovamente sul punto con il D.M. del Ministro per la pubblica amministrazione del 22.07.2022, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 14.09.22, che ha introdotto nuove "*Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali*" con il dichiarato intento di integrare ed aggiornare il già citato D.M. 8 maggio 2018 attraverso l'individuazione delle competenze, conoscenze, capacità tecniche e comportamentali riferibili ai vari profili professionali.

Nel solco tracciato dal d.l. 80 del 2021 che, per effetto del suo art. 6, ha inglobato il Piano triennale dei fabbisogni di personale, nel più generale Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), strumento unico di coordinamento che mette in correlazione la programmazione dei fabbisogni – espressa in termini di profili professionali e competenze – alla programmazione strategica dell'ente e alle strategie di valorizzazione del capitale umano già inquadrato presso la Pubblica amministrazione, le nuove "*Linee di indirizzo*", partono dal presupposto che in ragione dei rapidi mutamenti cui sono soggette le P.P.A.A. sia per le modalità

attraverso le quali sono chiamate a svolgere le proprie funzioni sia per la strumentazione di cui dispongono, non è più sufficiente, per l'individuazione dei fabbisogni di personale, far riferimento esclusivamente alla denominazione del profilo da "reclutare" ma, con uno sforzo di precisione, si dovrà evolvere dal concetto di "profilo professionale" ad un sistema di individuazione dei fabbisogni che si fondi su "profili di competenze" in grado di dettagliare le caratteristiche e le abilità teoriche e pratiche di cui l'ente necessita.

Un esempio in tal senso potrebbe essere rappresentato dal sempre più diffuso inserimento nella Pubblica amministrazione di Operatori di "Data Entry", nell'ambito del complesso processo di digitalizzazione della P.A.. È evidente come per individuare al meglio una simile figura professionale sia necessario spostare l'attenzione dal "cosa viene fatto" cioè la conversione di dati da analogici a digitali, per focalizzarsi sul "come" ovvero attraverso l'utilizzo di supporti informatici e, pertanto, sulle conoscenze e capacità tecniche richieste in un soggetto.

Ed infatti, per come più volte ricordato, i concorsi per il reclutamento degli impiegati pubblici assolvono sì alla funzione procedimentale di selezione e filtro degli aspiranti ma il loro scopo non si esaurisce in essa, in quanto preposti al perseguimento di un obiettivo ulteriore e più "alto" quale quello di mettere l'amministrazione nelle condizioni di funzionare al meglio

fornendogli, tra i migliori aspiranti, il personale corrispondente al contingente fabbisogno dell'ente.⁶⁶

Ebbene, una programmazione dei fabbisogni che si basi su “profili di competenze” potrebbe dare il là finalmente a forme di reclutamento non più improntate soltanto sul mero nozionismo e sull'abilità mnemonica dei partecipanti al concorso ma sulla capacità dei “concorrenti” di affrontare, gestire e risolvere i problemi che sono connaturati al lavoro a cui ambiscono.⁶⁷

5 – Le deroghe al concorso

Uno dei principali problemi interpretativi dell'articolo 97 della Costituzione, risiede, in sostanza, nel il riconoscimento degli spazi di eccezione tollerabili all'utilizzo della competizione aperta come strumento ordinario di reclutamento nei ranghi dell'amministrazione.⁶⁸

Tale profilo controverso ha portato a imboccare un cammino accidentato, fatto di continui slanci a favore di un'applicazione rigorosa dell'obbligo del ricorso alle procedure concorsuali ma anche

⁶⁶ Sepe O., *In tema di utilizzazione degli idonei nei pubblici concorsi* in *Il Foro italiano* 1968, parte V, p. 36.

⁶⁷ Mattarella B.G., *Il principio del concorso e la sua parodia. Commento alla normativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4, 2017, p. 417.

⁶⁸ Assini N., Solinas M., *Concorso a pubblico impiego*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. VII, 1988.

di repentine retromarce legislative, volte a espandere, in modo variabile, l'area dell'accesso al lavoro pubblico con meccanismi dalla, quantomeno dubbia, valenza.

In questo contesto, è senz'altro all'opera della Corte costituzionale che si deve il maggiore sforzo di consolidamento e di valorizzazione dei meccanismi concorsuali²³, dato che, già a partire dagli anni Ottanta, la Consulta ha iniziato a precisare come il principio del concorso pubblico possa essere derogato in circostanze limitate, ammissibili per tutelare altri valori fondamentali, e comunque sempre rispettando il buon andamento dell'amministrazione e senza dare luogo a discriminazioni.⁶⁹

Nonostante gli sforzi dei giudici costituzionali, che si sono protratti, di fatto, ininterrottamente sino a oggi, le deroghe all'applicazione della regola del concorso sono tuttavia cresciute in modo smisurato, minando l'equilibrio del disposto costituzionale.⁷⁰

⁶⁹ Sentenze della Corte Cost, n.81/1983, n. 997/1988, n. 331/1988, n. 161/1990.

⁷⁰ Saltari L., *L'accesso alla dirigenza pubblica con concorso non conosce eccezioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, p. 33 ss..

5.1 Semplificazioni e stabilizzazioni

La via maestra, tracciata dalla Costituzione per procedere a nuove assunzioni nella Pubblica Amministrazione, è, come più volte ricordato, la regola generale per cui agli impieghi si accede tramite concorso.⁷¹

Il concorso non ha tuttavia carattere assoluto, essendo le stesse disposizioni costituzionali a prevedere la possibilità di deroghe nei singoli casi previsti dalla legge e quindi secondo criteri appartenenti alla discrezionalità del legislatore. Tale discrezionalità, in ogni caso, è sottoposta a una determinazione particolarmente rigorosa.

La Corte costituzionale ritiene che la regola del concorso non escluda forme diverse di reclutamento e di coperture dei posti purché queste rispondano a criteri di ragionevolezza e siano comunque in armonia con le disposizioni costituzionali e tali da non contraddire i principi di buon andamento e di imparzialità l'amministrazione.⁷²

Parimenti, il consolidato principio più volte ripreso dai Giudici delle leggi, è stato recentemente ribadito dal Consiglio di Stato, il quale ha sottolineato che a tale regola può derogarsi solo in presenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico.⁷³

⁷¹ Sulla indefettibilità del concorso pubblico come canale di accesso pressoché esclusivo nei ruoli della pubblica amministrazione Corte cost. Sent punto numero 227 del 2013; Magri M., *I concorsi e le assunzioni* in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3, 2015, p. 408 ss..

⁷² Cosmai P., *La giurisprudenza in materia di accesso alla pubblica amministrazione*, 2013, p.499 ss..

⁷³ Consiglio di Stato, Sezione VII Sentenza n. 1542 del 03/03/2022

I motivi di tanto rigore sono da ricondursi al fatto che il concorso, tanto agli occhi della dottrina quanto della giurisprudenza, costituisce condizione essenziale per assicurare plurime garanzie quali la partecipazione piena nella pubblica amministrazione di tutti i cittadini, una scelta di candidati basata esclusivamente su criteri meritocratici nonché salvaguardia da intromissioni e autonomia dell'amministrazione dalla politica.⁷⁴

Ciò nonostante, tutta la storia repubblicana del nostro Paese ha dato prova di come il concorso pubblico sia stato gradualmente affiancato e talvolta sostituito da sistemi ibridi caratterizzati da selezioni semplificate per l'assunzione a tempo determinato e con altre forme di assunzione cosiddette flessibili, basate su titoli di formazione o esperienza professionale pregressa, tra cui anche le selezioni finalizzate al conferimento di incarichi a lavori autonomi o parasubordinati, nei limiti previsti dalla legge.⁷⁵

L'assunzione mediante procedure semplificate di dipendenti a tempo determinato è generalmente seguita da un lungo periodo di precariato e sfocia quasi sempre in una procedura di stabilizzazione, automatica o intervallata da una procedura di idoneità o ancora tramite concorsi con riserva di posti.

L'utilizzo di tali forme di lavoro precario nell'ambito del settore pubblicistico ha avuto come risvolto, nel sistema di reclutamento, le

⁷⁴ Allena M., Trimarchi M., *Il principio del concorso pubblico*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 2021 p. 391.

⁷⁵ Cimino B., *Il completamento del percorso di dequotazione del pubblico concorso* in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022 p.17 ss.; Ricci G., *Incarichi professionali e rapporti di collaborazione nelle pubbliche amministrazioni*, 2008, p. 249 ss..

problematiche connesse alle procedure di stabilizzazione. Diversamente da ciò che accade nel settore privato, infatti, l'automatismo di stabilizzazione, per abuso del lavoro precario, ivi previsto non trova un parallelo nell'ambito dell'impiego pubblico.

Quanto appena detto è stato più volte confermato alla Corte costituzionale la quale ha ripetutamente dichiarato l'illegittimità di norme che disponevano stabilizzazioni di personale precario delle pubbliche amministrazioni senza prevedere la necessità del superamento di un concorso pubblico. A ciò si aggiunga che la Corte ha evidenziato come sia da ritenersi eccessivamente generico, al fine di autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso, il requisito del previo superamento di una qualsiasi selezione, anche se pubblica, perché tale *modus operandi* non garantirebbe che la detta selezione possa ammantarsi dei crismi delle procedure concorsuali, così come che la stessa venga riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato sarà chiamato a svolgere.⁷⁶

Alla luce dell'interpretazione restrittiva operata dalla Corte si è tentato di trovare un punto di equilibrio tra le esigenze di stabilizzazione del personale precario, il principio del pubblico concorso e l'interesse dell'amministrazione ad inserire stabilmente nei suoi ranghi personale dotato delle migliori competenze.

A tal fine si è proceduto espressamente con la formulazione all'articolo 35 dal T.u.p.i ove viene indicato l'interesse dell'amministrazione a giovare di personalità formate al proprio

⁷⁶ Corte costituzionale Sentenza n. 127 del 2011.

interno e riservando agli stessi quote, anche abbastanza cospicue nelle graduatorie di pubblici concorsi.

Si può osservare, tuttavia, come anche tale soluzione mediana sia stata in concreto spesso derogata prevedendo stabilizzazioni dirette in aperta elusione al criterio concorsuale selettivo, di cui si può trarre qualche esempio nel D.lgs n. 75/2017.

A ciò si aggiunga la circostanza, mai da sottovalutarsi in un contesto socio-politico che vede da un lato una gran sete di lavoro e dall'altro strategie populiste di aumento del consenso politico, come la patologia estrema di tali procedure sia rappresentata dall'essere incorsi, in talune occasioni, in stabilizzazioni basate su un mero e marcato interesse clientelare.⁷⁷

In tale contesto, la ricerca del merito si fa ancora più complessa se si fa precedere il ragionamento circa la stabilizzazione del lavoro precario da quello sulle modalità semplificate attraverso le quali i lavoratori, da stabilizzare, erano stati integrati nell'ambito della pubblica amministrazione.

La sempre maggiore semplificazione delle prove concorsuali rappresenta un costume, tutt'altro che positivo, che ha trovato sfogo anche recentemente nella normativa prevista per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ai sensi del D.L. n. 80 del 2021.⁷⁸

⁷⁷ Ferluga L, *Personale precario e logiche di stabilizzazione della pubblica amministrazione, profili applicativi*, 2019 p. 323; Timballini C, *Le stabilizzazioni in Il lavoro pubblico, dalla contrattualizzazione al governo Draghi* a cura di Boscati A., 2021, p. 235.

⁷⁸ Artt. 1 e t del D.L. 80 del 2021 convertito L.113/2021.

Ebbene, non v'è chi non veda come procedure selettive semplificate consentano, nella contingente necessità e urgenza di sopperire a una mancanza numerica di personale, di procedere a un reclutamento veloce; ma se oltre la velocità, in una procedura concorsuale, si volesse ricercare anche il merito dei candidati tali forme certamente non apparirebbero idonee.⁷⁹

5.2 La giurisprudenza costituzionale

Sin dagli albori della sua istituzione la Corte costituzionale si è espressa sul principio del concorso pubblico in un numero limitato di occasioni. In queste pronunce emerge una certa prudenza rispetto alla piena affermazione del principio stesso come regola vincolante per l'organizzazione e l'azione delle pubbliche amministrazioni. Al contempo, emergono altresì alcuni temi di fondo che, soprattutto in chiave di deroghe al principio del concorso, attraverseranno il dibattito sull'istituto nelle successive decadi.

Con la loro prima pronuncia gli Ermellini di Piazza Quirinale hanno qualificato l'accesso ai pubblici impieghi tramite concorso come una «buona regola amministrativa, sempre da seguire ad eccezione di casi particolari che giustifichino un diverso criterio»;

⁷⁹ Legge n. 76 del 2021 conversione del decreto-legge numero 44 del 2021; Allena M., Trimarchi M., *Il principio del concorso* op cit., p. 379 ss..

salvo affermare che la previsione statale di concorsi per l'assunzione della burocrazia regionale comporta «una invasione nel campo dell'ordinamento degli uffici e dello stato giuridico del proprio personale». Detto altrimenti, il principio del concorso pubblico era ancora percepito, in quegli anni, come una «buona regola amministrativa»: una regola sì «consacrata» nell'art. 97 Cost., ma pur sempre riconducibile all'ordinamento degli uffici o allo stato giuridico del personale amministrativo.⁸⁰

La stessa prudenza, o forse ritrosia rispetto alla novità, si riscontra in una sentenza di pochi anni successiva dove il giudice delle leggi ha affrontato per la prima volta il vecchio problema dell'assorbimento del personale avventizio e ha raggiunto una soluzione in continuità con il periodo precostituzionale.

Con la distinzione, tra assunzione e sistemazione il Giudice delle leggi ha fornito dunque il proprio avallo alla prassi del legislatore in tema di assorbimento del personale precario nella pubblica amministrazione.⁸¹

Da molti anni la giurisprudenza costituzionale ha superato, quantomeno nelle affermazioni di principio, la timidezza degli esordi affermando come il concorso sia la forma generale e ordinaria di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni e che eventuali deroghe legislative allo stesso sono ammissibili in casi molto limitati e in presenza di condizioni ben individuate. A essere mutata è soprattutto la percezione della funzione del concorso e della trama di

⁸⁰ Corte cost., 16 luglio 1956, n. 20.

⁸¹ Corte cost., 15 luglio 1959, n. 47.

valori in cui si colloca la sua previsione, non più un mero aspetto organizzativo ma condizione essenziale per assicurare la selezione dei migliori.

La più adeguata considerazione del principio del concorso pubblico nell'ambito della giurisprudenza costituzionale non ha comunque garantito una piena e soddisfacente attuazione dello stesso nell'ordinamento italiano.

Ciò ha costretto la Corte a prodursi con spiccato attivismo sul tema delle deroghe al vincolo costituzionale, nel tentativo di porre un freno alla sistematica violazione dello stesso.

la Corte costituzionale è stata chiamata a confrontarsi con deroghe al principio del pubblico concorso è quello della c.d. stabilizzazione dei dipendenti pubblici, ossia della trasformazione di rapporti precari, e in genere non instaurati ab origine mediante concorso, in rapporti di ruolo.⁸²

Tra questi rientra, per esempio, il caso della stabilizzazione di individui assunti con contratti di diritto privato presso enti successivamente trasformati in enti pubblici o quello della stabilizzazione di personale di diretta collaborazione di organi politici.

In queste ipotesi la giurisprudenza costituzionale ha evidenziato come al concorso pubblico debba comunque riconoscersi un ambito

⁸² Cavallo Perin R., *Pubblico concorso e professionalità dei dipendenti pubblici: un diritto costituzionale dei cittadini*, in *Foro amm.*, 2002, 1994 ss..

di applicazione ampio e come l'area delle eccezioni disposte con legge debba essere «delimitata in modo rigoroso» non essendo sufficiente la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione dovendo ricorrere esigenze ricollegabili al buon andamento dell'amministrazione, inteso qui come rispondenza della stabilizzazione a una «specifica necessità funzionale dell'amministrazione stessa» non potendo essere, pertanto, la deroga al concorso una soluzione all'abuso del precariato troppo spesso lamentato.

L'ampiezza del contenzioso costituzionale, anche recente, dimostra la mai placata deriva dell'elusione del principio sancito all'art. 97 c.4 Cost.

5.3 Gli idonei non vincitori

La centralità nella presente ricerca del criterio meritocratico utilizzato nel reclutamento del personale alle dipende dello Stato fa sì che un discorso più articolato e complesso è quello che attiene all'assunzione degli idonei, non vincitori, ad esito di procedure concorsuali, a seguito dei c.d. scorrimenti di graduatoria.

Lo scorrimento delle graduatorie costituisce una questione di

grande rilievo, in quanto tira in ballo interessi diversi e per certi versi contrapposti come il contenimento della spesa pubblica e la celerità nell'inserimento di personale nuovo nella P.A., dall'altro la violazione del principio meritocratico sotteso alla procedura concorsuale espletata, è indubbio come gli idonei non vincitori non rappresentino la migliore professionalità ricercata dai sistemi di reclutamento.

Per altro verso viene a rilevare la non trascurabile aspettativa dei concorrenti idonei concorsuale affinché la propria graduatoria possa scorrere, e quindi essere assunti.⁸³

All'interno delle graduatorie di merito, I vincitori sono i candidati che, in base al punteggio conseguito, si collocano in un numero di posizioni pari a quanti sono i posti messi a concorso, mentre gli idonei sono tutti gli altri soggetti che, pur avendo raggiunto il punteggio minimo sotto il quale la procedura concorsuale non avrebbe esitato nessun vincitore, non si sono classificati in posizioni di pregio.

L'istituto dello scorrimento delle graduatorie consente ad ogni pubblica amministrazione, che intenda procedere all'assunzione di nuovo personale a seguito di sopravvenute vacanze di posti in organico, di chiamare – entro i limiti di validità temporale della graduatoria – i soggetti risultati idonei (non vincitori) in procedure

⁸³. Pasquarella V, *Lo scorrimento delle graduatorie dei concorsi pubblici: verso il graduale depotenziamento di un meccanismo di economicità ed efficienza?*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 2/2019.

concorsuali già espletate.⁸⁴

L'art. 8, d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo Unico sugli impiegati civili dello Stato), ha disciplinato per la prima volta l'istituto in oggetto disponendo che *«L'amministrazione ha facoltà di conferire, oltre i posti messi a concorso, anche quelli che risultino disponibili alla data di approvazione della graduatoria. Detti posti, da conferire secondo l'ordine della graduatoria, non possono superare il decimo di quelli messi a concorso per le carriere direttive ed il quinto per le altre carriere. Nel caso che alcuni dei posti messi a concorso restino scoperti per rinuncia o per decadenza dei vincitori la amministrazione ha facoltà di procedere nel termine di sei mesi ad altrettante nomine secondo l'ordine della graduatoria»*.

Prendendo a riferimento l'origine normativa anzidetta, si deve tenere in considerazione come la produzione sul punto appare quanto mai stratificata.

Il principio di temporaneità dell'efficacia delle graduatorie è stato poi confermato dall'art. 15, comma 7, d.p.r. 9 maggio 1994, n. 487, il quale disponeva che *«le graduatorie dei vincitori rimangono efficaci per un termine di diciotto mesi dalla data della sopraccitata pubblicazione per eventuali coperture di posti per i quali il concorso è stato bandito e che successivamente ed entro tale data dovessero rendersi disponibili[...]»*.⁸⁵ Successivamente, l'art. 20, comma 3, l. 23 dicembre 1999, n. 488 (legge finanziaria 2000), ha esteso la

⁸⁴ Buffa F., De Lucia G., *Il posto nella pubblica amministrazione. Dalla sistemazione alla flessibilità*, Halley Editrice, 2006, pp. 124 ss..

⁸⁵ Busico L., *L'efficacia delle graduatorie concorsuali e la copertura dei posti vacanti: l'Adunanza Plenaria fissa alcuni paletti*, in *LexItalia.it*, n. 7-8/2011.

validità delle graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche da diciotto a ventiquattro mesi.

Infine, l'art. 3, comma 87, l. 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per l'anno 2008), ha introdotto, all'art. 35, d.lgs. n. 165/2001, il comma 5-ter, secondo cui

«le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche rimangono vigenti per un termine di due anni dalla data di approvazione. Sono fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali [...]». Occorre menzionare, altresì, l'art. 91, comma 4, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico degli enti locali), secondo cui *«per gli enti locali le graduatorie concorsuali rimangono efficaci per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione per l'eventuale copertura dei posti che si venissero a rendere successivamente vacanti e disponibili, fatta eccezione per i posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso medesimo».*

Con la l. 16 gennaio 2003, n. 3, è stata prevista la possibilità di convenzionarsi tra diverse amministrazioni per poter utilizzare le graduatorie approvate da altri enti.

In particolare, l'art. 9, comma 1, della predetta legge statuisce che *«A decorrere dal 2003, [...], con regolamento emanato ai sensi dell'art. 17, comma 2, della l. 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti le modalità e i criteri con*

i quali le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e gli enti pubblici noneconomici possono ricoprire i posti disponibili, nei limiti della propria dotazione organica, utilizzando gli idonei delle graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni del medesimo comparto di contrattazione».

Sulla stessa scia, è intervenuto poi l'art. 3, comma 61, l. 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004), secondo cui «[...] In attesa dell'emanazione del regolamento di cui all'art. 9, l. n. 3/2003, le amministrazioni pubbliche ivi contemplate, nel rispetto delle limitazioni e delle procedure di cui ai commi da 53 a 71, possono effettuare assunzioni anche utilizzando le graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni, previo accordo tra le amministrazioni interessate». Tale principio è stato ritenuto applicabile anche agli enti locali, in forza del fatto che anche le autonomie territoriali partecipano al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

La modifica all'art. 36, d.lgs. n. 165/2001, in materia di lavoro flessibile, introdotta dall'art. 4, d.l. 31 agosto 2013, n. 101 convertito in l. 30 ottobre 2013,

n. 125, ha ribadito la possibilità di ricorrere a graduatorie di altre amministrazioni anche per quanto riguarda le assunzioni a tempo determinato, senza limitarlo per nessun comparto pubblico.

In tal senso, un cambio di direzione con la l. 30 dicembre 2018, n. 145, il cui art 1, comma 361, ha disposto che «Fermo quanto previsto dall'art. 35, comma 5-ter, d.lgs. n. 165/2001, le graduatorie

dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del medesimo decreto sono utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso».

Importanti novità in materia di graduatorie sono state introdotte, da ultimo, con l'emanazione della l. 27 dicembre 2019, n. 160. Nello specifico, il comma 147 dell'art. 1 della predetta legge ha previsto che le amministrazioni possano *«utilizzare le graduatorie dei concorsi pubblici, fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali»*. Il successivo comma 148 ha disposto, invece, l'abrogazione dei commi da 361 a 362-ter e del comma 365 dell'art.1, l. n. 145/2018.

Tra le disposizioni abrogate, di peculiare rilievo è l'inciso per cui le graduatorie *«sono utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso nonché di quelli che si rendono disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime, fermo restando il numero dei posti banditi e nel rispetto dell'ordine di merito, in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori»*. Pertanto, è stata ripristinata la facoltà di utilizzare le graduatorie concorsuali, non solo per i posti messi a concorso ma anche per eventuali scorrimenti.

Infine, mediante la modifica dell'art. 35, comma 5-ter, d.lgs. n. 165/2001, è stato stabilito che la validità delle graduatorie sia di due anni dalla data di approvazione e non più di tre, norma già di per sé derogata con graduatorie la cui validità è arrivata a toccare quasi la

soglia del decennale.

Il dibattito si è spesse volte arrovellato sull' esistenza di un vero e proprio un rapporto di regola ad eccezione tra il reclutamento ordinario e l'assunzione mediante scorrimento, o se la stessa debba intendersi sempre come esito della procedura concorsuale originaria.

In ordine al rapporto tra le due possibili e alternative modalità di reclutamento del personale pubblico è intervenuta l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato la quale, con sentenza 28 luglio 2011, n. 14, ha operato un'analitica ricostruzione delle opinioni espresse dalla giurisprudenza in materia.⁸⁶

Secondo una prima tesi "tradizionale", l'indizione di un nuovo concorso, anche in presenza di graduatorie valide ed efficaci, costituisce sempre la regola, poiché di diretta derivazione costituzionale e, di conseguenza, la relativa determinazione amministrativa non dovrà essere corredata da alcuna specifica motivazione. Questa era la tesi prevalentemente seguita dalla giurisprudenza amministrativa, poiché conforme alla regola tracciata dall'art. 97 Cost.⁸⁷

Sul fronte opposto, la tesi minoritaria ed emersa più recentemente ha sostenuto che, in ogni caso, anche la determinazione di indizione di un nuovo concorso, al pari di tutti gli atti amministrativi costituenti l'esito di una scelta fra più alternative, debba essere adeguatamente motivata, con riguardo anche alla valutazione degli interessi dei candidati idonei collocati in

⁸⁶ Puzzo C., *Ricorsi su concorso nella P.A.*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 35 ss..

⁸⁷ Cons. St., Sez. IV, 16 giugno 2011, n. 3660

graduatorie ancora efficaci¹⁶.

Un ulteriore sviluppo di questa corrente interpretativa è nel senso che l'utilizzazione delle graduatorie vigenti costituisca ormai la regola ordinaria di reclutamento del personale, non necessitante di apposita ed esplicita giustificazione, mentre l'indizione del concorso rappresenti l'eccezione. Di qui l'obbligo di esporre un'approfondita motivazione sussiste soltanto qualora l'amministrazione ritenga di

L'Adunanza Plenaria ha aderito all'orientamento secondo cui l'amministrazione debba sempre motivare la determinazione di indire un nuovo concorso, dando conto delle ragioni dei soggetti utilmente collocati in graduatoria e del sacrificio loro imposto.

A ben vedere, il dipanarsi della produzione normativa ha cristallizzato le direttrici assunte dal Legislatore già a partire da 1957 guardando con favore allo strumento dell'assunzione degli idonei tramite scorrimento della graduatoria per questioni prevalentemente legate all'efficienza e al contingentamento della spesa che un nuovo concorso implicherebbe.

Tuttavia, ai fini del presente lavoro, è opportuno segnalare, in vena decisamente critica, come lo strumento pocanzi riferito contrasta con l'evoluzione che parallelamente ha avuto l'idea di reclutamento dei dipendenti pubblici nel nostro Paese.

Ed infatti, come potrebbe conciliarsi l'assunzione di coloro i quali si sono posizionati nelle retrovie delle graduatorie di merito, o men che meno con partecipanti procedure di concorso bandite da amministrazioni differenti, con la ricerca delle più adeguate

competenze che consentano all'amministrazione, nell'ottica del perseguimento del prioritario pubblico interesse, di progredire in organizzazione e funzionalità?

Ebbene è del tutto evidente come l'argomento dello scorrimento delle graduatorie non tenga conto del dato semantico del nome completo delle graduatorie *di merito*.

In tal senso, degna di nota e apprezzabile per la chiarezza dell'intento appare la previsione del D.L. 44 del 2023 che, in controtendenza con il passato, ha previsto un limite, pari al 20% degli idonei, quali limite entro cui operare un eventuale scorrimento di graduatoria.

Come detto, l'intento è chiaro procedere ad una eventuale assunzione, comunque, di coloro i quali ricoprivano una posizione di poco diversa dagli originari vincitori.

Ed infatti il Dipartimento della Funzione pubblica ha inteso specificare che *«tale disposizione è finalizzata a garantire una migliore qualità del personale assunto, e ciò in considerazione del fatto che i candidati collocati in graduatoria in una posizione rientrante nella quota introdotta corrisponde a quelli che hanno conseguito una valutazione finale più vicina al punteggio conseguito dai vincitori del concorso»*.⁸⁸

⁸⁸ Parere 0001187 del 16 giugno 2023

CAPITOLO III

LA DIRIGENZA: UN RECLUTAMENTO PECULIARE

1 – All’apice della Pubblica Amministrazione

Volendo trattare in maniera approfondita il tema della rilevanza del merito nel reclutamento del personale non può sottacersi il fatto di come l’argomento assuma tratti ancor più particolareggiati se si analizza il modo attraverso cui le Pubbliche Amministrazioni individuano i propri dirigenti e le valutazioni sottese a tale scelta.

Le pubbliche amministrazioni nell’individuazione delle figure da collocare nei propri ruoli apicali si producono in uno sforzo ulteriore rispetto a quello richiesto per il reclutamento del personale impiegatizio essendo nell’occasione chiamati a selezionare, tra i candidati, quello ritenuto più in grado di “guidare la macchina” soddisfacendo le esigenze di carattere organizzativo e funzionale.

Sotto un diverso profilo, si può osservare come ulteriori complicazioni nel reclutamento dei dirigenti pubblici ineriscono l’ambito più prettamente procedurale, essendo l’amministrazione

chiamata ad effettuare un giudizio preventivo circa la possibilità di conferire l'incarico dirigenziale ad un soggetto già interno all'amministrazione o se viceversa sia necessario procedere ad una nuova assunzione e, in questo caso con quale modalità selettiva.

Parlando di dirigenza pubblica è bene tenere a mente che molto hanno inciso sulla selezione dei dirigenti le varie produzioni normative che negli anni si sono succedute a seconda del modello di Dirigenza che di volta in volta si voleva realizzare.

Invero, si può osservare come se il D.P.R. n.748 del 1972 prevedeva una Dirigenza stabile e con pochi poteri, che espletava l'incarico con mezzi ingessati per il governo degli apparati, quindi con un ruolo marginale nella gestione della cosa pubblica, la Dirigenza immaginata dal Legislatore a partire dagli anni '90 ha rivitalizzato tali figure mettendo a loro disposizione strumenti e tecniche di gestione moderne, con una discrezionalità che si avvicina a quella prevista per i dirigenti di azienda.

In questo contesto il problema della selezione della classe dirigente diviene cruciale. Fino a quando, l'alta burocrazia, si limitava ad eseguire scelte assunte altrove, essa ben poteva essere reclutata tra coloro i quali già facevano parte dell'amministrazione, sulla base di concorsi riservati e in larga parte nozionistici. Il nuovo corso intrapreso sul finire del secolo scorso, richiede una Dirigenza che sia autorevole, generalista, con forti attitudini gestionali ed una formazione che non sia esclusivamente giuridica.

E allora, la consapevolezza di come l'amministrazione si sia evoluta nel tempo aiuta a comprendere il contesto in cui i dirigenti vengono chiamati ad operare e le competenze richieste al soggetto chiamato all'incarico dirigenziale, in un'interpretazione del ruolo che, nella visione dell'insuperato Rapporto Giannini, rappresenta il mezzo attraverso il quale l'Amministrazione si migliora.⁸⁹

Lo scardinamento del tradizionale rapporto gerarchico tra organo politico e dirigente prende l'avvio con l'entrata in vigore della Costituzione che, pur mantenendo all'articolo 95 il principio dell'esclusiva responsabilità del ministro per gli atti del proprio dicastero, tuttavia, agli articoli 97 e 98, attribuisce particolari garanzie di autonomia agli uffici amministrativi.⁹⁰

La Costituzione, infatti, dedica un'apposita sezione alla disciplina della Pubblica Amministrazione, enunciando principi che sovvertono il modello tradizionale e che si riferiscono all'organizzazione amministrativa in modo a sé stante.

In particolare, l'art. 97 Cost. dà vita ad un apparato amministrativo organizzato in pubblici uffici e regolato dalla legge, conformemente ai principi del buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione, determina le specifiche sfere aree di competenza e le attribuzioni dei dirigenti, rendendoli direttamente responsabili della loro attività, nonché assicura le condizioni per una piena autonomia dei dirigenti - ed, in generale, di tutti gli impiegati

⁸⁹ Giannini M. S., *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, in Riv. Trim. dir. Pubbl., 1982, p. 715 e ss..

⁹⁰ Cassese S., *L'immunità della burocrazia*, in *Politica del diritto*, 1971, p.185 ss..

nelle pubbliche amministrazioni - rispetto al potere politico, sancendo il principio dell'accesso all'impiego pubblico per concorso.

Con riferimento a quest'ultima garanzia d'indipendenza dell'Amministrazione dall'ingerenza del potere politico, ulteriormente rafforzata dalla previsione di cui all'art. 98 Cost., che pone i pubblici impiegati al servizio esclusivo della Nazione, la dottrina ha ritenuto significativa l'enunciazione del principio del concorso nell'art. 97 Cost., anziché nel successivo art. 98 Cost. in quanto l'imparzialità ed il buon andamento, di cui al secondo comma dell'art. 97 Cost., sono garanzie che devono essere assicurate anche attraverso una scelta congrua del personale che compone i pubblici uffici, basata, quindi, su un esame obiettivo e spersonalizzato delle capacità di quest'ultimo e sull'esclusione di ogni forma di discriminazione nell'accesso al pubblico impiego, in ossequio al principio di cui all'art. 51 Cost..⁹¹

Tuttavia, il sistema di Amministrazione prospettato dalle summenzionate disposizioni costituzionali indubbiamente ambiguo, poco preciso e non univoco.⁹²

La dirigenza statale nasce e viene regolamentata per la prima volta nel 1972.⁹³ Ovviamente, anche in precedenza, era sempre esistita una carriera direttiva, preposta alla guida degli apparati

⁹¹ Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, in Modugno F., Baldassare A., Mezzanotte C. (a cura di), *Manuali di scienze giuridiche*, 1991, p. 426 ss..

⁹² Nigro M., *La pubblica amministrazione fra costituzione formale e costituzione materiale*, 1985, p.163.

⁹³ D.P.R. n. 748 del 1972 - Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo.

amministrativi con funzioni di vigilanza ed organizzazione del lavoro e degli uffici, ma coloro che vi appartenevano non avevano uno status differente dal restante personale impiegatizio, né erano titolari di autonomi poteri di amministrazione esterna ⁹⁴.

Il decreto istitutivo della dirigenza stabiliva pertanto sfere proprie di competenza a favore dei dirigenti, attribuendo a ciascun livello dirigenziale precisi compiti di direzione di uffici nell'ambito dell'indirizzo politico, autonomi poteri decisionali e poteri negoziali per conto dell'amministrazione nelle materie e nei limiti stabiliti dalla norma.

Inoltre, la legge prevedeva una precisa responsabilità dirigenziale per i risultati in corrispondenza di tali poteri e l'impossibilità da parte del ministro di incidere sui provvedimenti dirigenziali, se non tramite atti formali di annullamento, revoca o riforma.

Il disegno normativo del 1972 prefigurava in tal modo un ruolo autonomo della dirigenza nei riguardi della politica, adottando il modello della separazione, o meglio della distinzione tra le due sfere. Nella pratica, tuttavia, il dettato normativo non si è realizzato, e la questione della dirigenza è stata affidata al consolidarsi di prassi e dinamiche informali.

⁹⁴ Cimino B., *Il nuovo ruolo della dirigenza pubblica e il nodo della selezione*, in Mattarella B.G., *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, 2009, p. 73 ss..

I principi ispiratori della riforma, infatti, sono stati in gran parte disattesi, laddove non si è mai generata una vera e propria separazione tra politica e amministrazione⁹⁵.

È quindi con le riforme degli anni '90 che si assiste ad una ridefinizione dello status e delle competenze dei dirigenti. La legge ridisegna il ruolo dell'alta burocrazia e i rapporti tra questa e i vertici politici, segnando il passaggio da un regime di indistinzione, ad un regime di separazione delle competenze. Nello specifico, i dirigenti sono competenti per l'emanazione di tutti i provvedimenti amministrativi spettanti all'ufficio cui essi sono preposti, quali ad esempio un bando di gara, il rilascio di una concessione, un decreto di esproprio per pubblica utilità; ai ministri compete invece l'approvazione degli atti normativi, degli atti amministrativi generali, dei piani, dei programmi e delle direttive generali dell'azione amministrativa, l'individuazione degli uffici dirigenziali e la distribuzione tra essi delle risorse umane, materiali e finanziarie; a valle dell'azione amministrativa, spetta infine agli organi politici il potere di vigilanza sul corretto operato della dirigenza, tramite l'ausilio dei servizi di controllo strategico posti alle loro dirette dipendenze.

A livello organizzativo, viene progressivamente istituito il "ruolo unico" della dirigenza, ovvero accorpa le qualifiche di primo dirigente e dirigente superiore nella qualifica unica di "dirigente".

⁹⁵ Cassese S., *Italy's Senior Civil Service: An Ossified World*, in *Bureaucratic Elites in Western European States*, 1999, pp. 55-64.

2 - I modelli di reclutamento

Nelle varie esperienze europee è possibile individuare almeno tre modelli di reclutamento della dirigenza pubblica: il “modello Ena” basato sulla specializzazione funzionale, il modello inglese di carattere generalista.

In Francia il modello della Scuola nazionale dell'Amministrazione, da cui ha preso grande ispirazione anche l'Italia, ad oggi esistono numerosissime scuole d'amministrazione. Tra queste, l'istituzione più importante è l'École Nationale d'Administration (Ena).⁹⁶

L'Ena svolge il compito principale di selezionare la futura classe di governo. La scuola ha radici storiche che risalgono alla nascita della V Repubblica francese. La allora creazione di un nuovo regime, risultante da un periodo di forte instabilità politica del paese, portò alla stesura di una Carta costituzionale che fosse in grado di assicurare una certa continuità nel governo del paese. L'intento dei costituenti era di costruire un'amministrazione al servizio dello Stato, capace di far da contrappeso alla precarietà della classe politica.

Su questo principio si fondava anche l'idea di coloro che diedero vita all'Ena nel 1945, con l'ideale di facilitare il raccordo tra politica e amministrazione, valorizzando la figura degli alti dirigenti

⁹⁶ Saltari L.M., *La formazione e la selezione dei dirigenti pubblici nell'ordinamento statale, negli ordinamenti regionali e negli altri Stati*, in G. Mattarella (a cura di), *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, 2009.

adeguatamente formati e impiegati come «ministri tecnici al servizio della leadership politica»⁹⁷

È evidente, allora, come la formazione del personale pubblico goda da sempre in Francia dell'appoggio dello Stato, che interviene nella strutturazione del processo di formazione dell'élite burocratica.

L'Ena, assieme ad altri istituti di Stato, è un'istituzione che forma sia i futuri dirigenti ministeriali, che una vera e propria élite di governo, contribuendo alla definizione di uno status sociale, che eccede i confini propriamente amministrativi.⁹⁸

Il risultato è che il reclutamento in Francia, a differenza di altri paesi, è fortemente istituzionalizzato e si fonda sulla scelta dei potenziali dirigenti, tramite l'accesso per concorso a scuole professionali che fungono da barriere di selezione per l'ingresso nell'amministrazione statale, ove la formazione, si è evoluta, inserendo nuovi insegnamenti nel percorso curricolare dedicati all'acquisizione di competenze di management e di leadership, per una visione complessiva della pubblica amministrazione più manageriale rispetto al passato.

Il modello inglese, viceversa, forma la maggior parte dei dirigenti pubblici e dei politici inglesi.

Gli studi a cui sono sottoposti i futuri membri delle élite politiche e burocratiche sono di natura prevalentemente generalista,

⁹⁷ Vassallo S., *L'esecutivo tra politica e amministrazione*, in S. Fabbrini, S. Vassallo (a cura di), *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, 1999, p.231.

⁹⁸ Carboni N. *Il circolo virtuoso del controllo politico: concetti, variabili e modelli della relazione tra politica e amministrazione in Italia e in prospettiva comparata*, 2008.

orientato verso le discipline umanistiche piuttosto che giuridiche. Tra i prodotti del sistema figurano i cosiddetti high fliers, brillanti neo-laureati in grado di “volare alto” e di fare una rapida carriera verso i vertici della pubblica amministrazione.⁹⁹

Non esiste pertanto nel Regno Unito una scuola di alta formazione come l’Ena e il Civil Service College, che si occupa della formazione continua dei funzionari e dirigenti.

La formazione viene svolta per lo più sul lavoro. I dipendenti pubblici, subito dopo essere stati assunti, vengono formati per la loro specifica posizione con stages, attività di formazione organizzate dalle amministrazioni, o corsi di studio presso scuole specializzate.

Eccetto che nel periodo iniziale, non c’è obbligo (né diritto) di frequentare corsi di formazione, sebbene siano condizioni per eventuali promozioni.

Nel corso degli anni ’90, a seguito della profonda riorganizzazione della formazione, con una forte tendenza al decentramento del reclutamento e alla ricerca di competenze specialistiche, il Civil Service College (ora divenuto National School of Government) ha subito una significativa ristrutturazione, trasformandosi in un’agenzia in parte supportata dal governo, in parte operante in autofinanziamento attraverso l’offerta a pagamento dei propri servizi di formazione.

In generale si può osservare come i processi di selezione e reclutamento del personale pubblico sono riconducibili

⁹⁹ Gualmini E. *L’amministrazione nelle democrazie contemporanee* 2003

prevalentemente a due modelli: il primo è definibile come “sistema burocratico basato sulla posizione”, mentre il secondo “sistema burocratico fondato sulla carriera”.¹⁰⁰

Nelle realtà in cui predomina il primo tipo, i candidati alle posizioni più elevate dell'amministrazione sono reclutati tramite un ampio bacino di mercato sia pubblico che privato.

La gestione delle nomine, della socializzazione e formazione dei funzionari pubblici è decentrata e basata sul merito e sull'anzianità. Il vantaggio dei sistemi basati sulla posizione risiede nell'offerta di candidati con competenze specialistiche, in grado di apportare competizione, rinnovamento culturale e flessibilità. Esiste tuttavia in tali sistemi il rischio che nomine e promozioni vengano fatte sulla base di criteri che esulano dal merito.

Per quanto riguarda invece le amministrazioni dei paesi rientranti nei sistemi basati sulla carriera, queste reclutano il futuro personale direttivo dopo l'università, prevalentemente attraverso forme di ingresso concorsuali. Dopodiché l'avanzamento di carriera è gestito dall'organizzazione, secondo un modello di reclutamento, promozione e formazione centralizzato.

Molte risorse vengono inoltre investite nella formazione e nello sviluppo delle carriere di coloro che sono stati selezionati per diventare parte dell'élite burocratica. Lo scopo dei sistemi fondati sulla carriera è, infatti, quello di costituire una classe dirigente che, condividendo la stessa cultura, sia capace di lavorare con armonia di

¹⁰⁰ Oecd, *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform*, 2003.

intenti e di comunicare e spostarsi agevolmente attraverso le varie organizzazioni di governo.

Tuttavia, questi sistemi soffrono della mancanza di competizione ai vertici dell'amministrazione, di una visione eccessivamente generalista che va a scapito dell'acquisizione di competenze specialistiche, del pericolo che gli alti burocrati, essendo collocati su un percorso di carriera sicuro.

Le politiche di riforma del reclutamento hanno cercato di diversificare le modalità di selezione, prevedendo anche forme differenti dai tradizionali modelli, orientandole più sulle competenze professionali che sulle conoscenze acquisite con la formazione scolastica.¹⁰¹

3 – Il reclutamento italiano dei dirigenti

In riferimento alla dirigenza Statale l'art. 23 del d.lgs. n.165 del 2001, all'interno del ruolo unico dirigenziale, pone una distinzione tra dirigenza di prima o di seconda fascia, per le quali i successivi art. 28 e 28 bis tracciano sistemi di reclutamento differenziati e peculiari.¹⁰²

¹⁰¹ Goldfinch S., Wallis J., *International Handbook of Public Management Reform*, 2009.

¹⁰² Carbone, *Il modello della dirigenza dello stato*, in *Il lavoro pubblico* a cura di Boscati A. p. 937.; Nicolosi, *L'accesso alle fasce dirigenziali in La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo*, 2013, p. 133 ss.

Ebbene, per l'accesso alla qualifica di dirigente di seconda fascia delle amministrazioni Statali, anche ad ordinamento autonomo, e degli enti pubblici non economici è prevista una duplice via che contempla da un lato il concorso ordinario, cui provvedono le singole amministrazioni, dall'altro, per il reclutamento di una percentuale non inferiore alla metà del fabbisogno, il corso-concorso, strumento selettivo operato dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione.¹⁰³

In tale quadro normativo, sulla spinta del generale vento di riforma che da alcuni anni sta interessando in maniera ficcante la P.A., è di recente intervenuta la Legge 113 del 2021 che ha convertito il già D.L. 80/2021 prevedendo, all'interno della quota di assunzioni da effettuare non per il tramite del corso-concorso, una riserva di posti del 30 per cento in favore del personale in servizio a tempo indeterminato che sia in possesso dei titoli di studio previsti per l'accesso alla qualifica e abbia maturato cinque anni di servizio nell'aria o categoria apicale sottostante. Invero tale procedura selettiva, la cui gestione è demandata alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, non si avviluppa specificatamente intorno al mero requisito dell'anzianità in servizio, che pure si attesta come un parametro spesso difficilmente accantonabile nel nostro Paese atteggiandosi come una sorta di rendita di posizione,¹⁰⁴ si fonda sulle valutazioni ottenute dal candidato nell'attività precedentemente svolta e sui titoli dallo stesso conseguiti.

Parimenti, si noti come un'ulteriore quota dei posti a disposizione venga riservata al personale che abbia già assunto

¹⁰³ Art. 28 c.1, D.lgs. 165/2001

¹⁰⁴ Cassese S., *L'ideale di una buona amministrazione*, Op. cit. p.28.

incarichi di livello dirigenziale in assenza della apposita qualifica, prevedendo una sorta di stabilizzazione di questi ultimi subordinata, tuttavia, all'espletamento di una selezione concorsuale a carattere esclusivamente esperienziale volta a saggiare la competenza acquisita.¹⁰⁵

In riferimento alle assunzioni per il tramite di concorsi ordinari, invece, la recente normativa di matrice governativa ha previsto che accanto ad una valutazione di tipo comparativo basata sul classico accertamento delle conoscenze dei candidati debba essere oggetto di valutazione la capacità di soggetto di mettere a frutto le proprie conoscenze nonché la corrispondenza delle sue attitudini con quelle ricercate per il ruolo da ricoprire.

Il quadro sopra descritto mostra plasticamente come per tale categoria di dirigenti vengano operate una serie di procedure di reclutamento attraverso le quali, benché in forma diversa, si provi a selezionare i candidati migliori non esclusivamente sulla base delle loro conoscenze nozionistiche ma sulla capacità di applicare il proprio bagaglio di competenze, variamente acquisito, al ruolo da assumere.

Per altra via, l'articolo 28 bis del T.u.p.i. disciplina l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia anche qui basato su un sistema duplice che prevede, da un lato, l'acquisizione della qualifica per anzianità, dall'altro, l'assunzione della stessa in esito a un concorso pubblico per titoli ed esami.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Art. 19 c. 6, D.lgs 165/2001,

¹⁰⁶ De marco, *Il passaggio dei dirigenti dalla prima alla seconda fascia in La terza riforma del lavoro, Op. cit.*, p.126.

Il D.L. n. 80 del 2021 è intervenuto anche in tale ambito prevedendo che qualora le amministrazioni valutino la necessità di occupare la vacanza dirigenziale con un soggetto di specifica esperienza e comprovate attitudini manageriali e le procedure interpellato non abbiano dato esito positivo in tal senso, in una prospettiva spiccatamente aziendalistica, le stesse possano affidare tale individuazione a primarie società di selezione di personale dirigenziale.¹⁰⁷

Tale previsione si aggiunge al dettato dell'art. 19 comma quattro del D.lgs n. 165 del 2001 che già prevedeva la possibilità di reclutamento mediante contratto a tempo determinato di specifiche professionalità ovvero persone di comprovata qualificazione professionale, non rinvenibili all'interno dell'amministrazione, che abbiano già svolto funzioni dirigenziali o abbiano acquisito particolari specializzazioni professionali, culturali o scientifiche.¹⁰⁸

Anche in questo contesto si appalesa la volontà del legislatore che si proceda alla scelta delle figure apicali dell'amministrazione sulla base dei meriti "conquistati" dagli aspiranti nell'ottica di affidare la direzione dell'Amministrazione a soggetti in grado di farla rendere al meglio delle sue potenzialità e ciò anche a discapito di procedure selettive di tipo classico. L'apprezzabilità dell'intento, tuttavia, deve necessariamente fare i conti con l'impossibilità di oggettivizzare tali scelte, come detto dalla spiccata connotazione aziendalistica, aprendo così al rischio che si ammantino del pregio del merito valutazioni che meritocratiche in verità non sono.

¹⁰⁷ Art. 3 c.4, D.L. 80 del 2021

¹⁰⁸ Marra A., *I pubblici impiegati tra vecchi e nuovi concorsi* in Riv. trim di diritto pubblico, 2019, p.233.

È evidente come il possesso di competenze specifiche è ancora più importante per la dirigenza. La distinzione tra contratto a tempo indeterminato e un incarico a termine rende necessario che l'assegnazione dell'incarico al dirigente sia legata al possesso di precise competenze.

In questo senso, il primo comma dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 165/2001 è ambiguo quando afferma che "allo scopo di conferire ciascun incarico dirigenziale si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati e alla complessità della struttura interessata, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, dei risultati ottenuti in precedenza nell'amministrazione di appartenenza e della loro valutazione, delle specifiche competenze organizzative possedute, nonché delle esperienze di gestione eventualmente acquisite all'estero, nel settore privato o in altre amministrazioni pubbliche, purché pertinenti all'incarico conferito".

Il conferimento dell'incarico prevede che, una volta costituito il rapporto di lavoro, secondo le regole di diritto pubblico, si provvede all'attribuzione dell'incarico con separato contratto.

Nell'atto di conferimento si deve tenere altresì conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati ed alla complessità della struttura interessata: delle attitudini nonché delle capacità del singolo Dirigente, dei risultati che egli ha raggiunto in precedenza e della sua relativa valutazione, delle specifiche competenze organizzative possedute oltre alle esperienze di direzione, eventualmente, maturate all'estero, presso istituzioni pubbliche o private.

L'incarico che verrà conferito al Dirigente avrà una durata quadriennale, e sarà rinnovabile, previa partecipazione alla procedura di avviso pubblico e con facoltà di rinnovo, per ulteriori due anni, senza la procedura selettiva per una sola volta, purchè vi sia una specifica motivazione in merito e nei soli casi in cui il Dirigente abbia ottenuto una valutazione positiva.

Possiamo dunque, apprezzare come il combinato disposto della brevità degli incarichi da un lato e la necessità di periodiche valutazioni comparative dall'altro, portino ad una complessiva crescita culturale del Dirigente nonché della sua formazione durante tutto l'arco del suo percorso professionale.

La valutazione dei risultati assume poi, una specifica valenza in relazione ai suoi esiti, al fine del conferimento degli incarichi successivi.

Tali risultati andranno, in un secondo momento, ad alimentare la banca dati, attraverso la quale le amministrazioni potranno attingere le informazioni necessarie, per la scelta del soggetto cui conferire l'incarico.

Per quanto concerne gli incarichi esterni, pur tenendo a mente i limiti fissati dall'art.19 del Testo Unico sul Pubblico Impiego, essi possono essere conferiti previa esplicita

motivazione, a soggetti di particolare e comprovata qualificazione professionale, non riscontrabile all'interno dei ruoli dell'amministrazione, che tuttavia : abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero in aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in

funzioni dirigenziali, o in alternativa che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale o scientifica ricavabile dalla formazione universitaria e postuniversitaria e da concrete esperienze di lavoro maturate , anche qui, per almeno un quinquennio anche presso amministrazioni Statali, o ancora, in ultima alternativa che dimostrino la provenienza da settori della ricerca, nonché della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli e degli avvocati e procuratori dello Stato.

Per i dirigenti di ruolo è prevista la mera possibilità di ottenere il conferimento dell'incarico.

Non si prevede più, dunque, come avveniva in passato, il diritto del Dirigente a svolgere gli incarichi, bensì una mera aspettativa con sospensione del periodo di disponibilità.

Il Dirigente che si troverà ad essere privo dell'incarico e collocato in disponibilità potrà a sua volta sollevare istanze di ricollocazione in qualità di funzionario.

Viene prevista poi, la possibilità per lo stesso della destinazione allo svolgimento di attività di supporto presso le suddette amministrazioni o presso enti senza scopo di lucro, previo consenso dell'interessato, senza conferimento di incarichi dirigenziali e senza retribuzioni aggiuntive.

Si aggiunge a tutto questo, la previsione della decadenza dal ruolo a seguito di un determinato periodo di collocamento in disponibilità, susseguente ad una valutazione di tipo negativo.

Per quanto riguarda la procedura per il conferimento degli incarichi a dirigenti di ruolo, essa dovrà avvenire mediante avviso pubblico, in base ai requisiti fissati dall'amministrazione in osservanza dei criteri generali definiti dalle Commissioni, rispettivamente per la Dirigenza Statale, Regionale, Locale, oltre che sulla base del principio dell'equilibrio di genere.

Infine è prevista una preselezione, da parte delle Commissioni per ciascun tipo di Dirigenza (sia per quella Statale, sia per quella Regionale, nonché per quella Locale), di un predeterminato numero di candidati in possesso dei requisiti richiesti per gli incarichi relativi agli uffici di vertice e per quelli corrispondenti ad uffici di livello dirigenziale generale.

Per quanto riguarda poi l'assegnazione degli incarichi è stabilita la necessità di tenere conto altresì, dei criteri che privilegino la maturazione di esperienze in Amministrazioni differenti.

In riferimento agli incarichi Dirigenziali esterni, non assegnati attraverso le procedure del corso-concorso e del concorso, si procede tramite procedure selettive e comparative.¹⁰⁹

Il legislatore sottolinea la necessità di combinare il dato oggettivo, cioè cosa deve fare il dirigente e dove ("la natura e le caratteristiche degli obiettivi prefissati e la complessità della struttura interessata"), con i requisiti soggettivi del dirigente stesso, cioè chi è e cosa ha dimostrato di saper fare ("attitudini e capacità professionali del singolo dirigente, risultati ottenuti in precedenza nell'amministrazione di appartenenza e la loro valutazione,

¹⁰⁹ Algieri P., *Il nuovo volto della dirigenza pubblica*, p.20.

specifiche competenze organizzative possedute, nonché esperienze di gestione eventualmente acquisite all'estero").

Tuttavia, la concezione specialistica del dirigente risente di una chiara disarmonia sistemica quando si postula la possibile rotazione dei dirigenti in vari incarichi: più precisamente, la normativa anticorruzione impone la rotazione per alcuni incarichi e il Dipartimento della Funzione Pubblica ha il compito di definire "criteri per garantire la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e l'accumulo di incarichi nominativi per i dirigenti pubblici, anche esterni" (articolo 1, comma 4, lettera e), legge 190/2012).

Inoltre, le pubbliche amministrazioni centrali devono definire e trasmettere al Dipartimento della Funzione Pubblica procedure appropriate per la selezione e la formazione dei dipendenti chiamati a operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo la rotazione di dirigenti e funzionari negli stessi settori (articolo 1, comma 5, lettera b), legge 190/2012). Da qui la tensione tra l'esigenza, ormai non più differibile, di selezionare dirigenti con competenze specifiche e la persistente visione del dirigente pubblico come generalista, dove nel panorama legislativo sembra prevalere l'idea del dirigente pubblico come manager in grado di ricoprire vari incarichi.

Secondo la giurisprudenza: "la qualifica di dirigente non esprime una posizione lavorativa inserita in un percorso di carriera e caratterizzata dallo svolgimento di specifiche mansioni, ma esclusivamente l'abilità professionale del dipendente (che ha

acquisito tale qualifica attraverso un contratto di lavoro stipulato al termine di una procedura concorsuale) di svolgere concretamente tali mansioni a seguito dell'assegnazione di un incarico dirigenziale a termine".¹¹⁰

Ciò che è evidenziato porta a ritenere che ogni dirigente pubblico deve possedere adeguate competenze manageriali, e quindi competenze piuttosto che conoscenze poiché la capacità di gestire non è un compito astratto, ma un'attività concreta, che richiede specifiche competenze che si riflettono anche nelle modalità di accesso e reclutamento della dirigenza.

4 – La SNA

La Relazione e il Rapporto sulle attività della Scuola Nazionale dell'Amministrazione nel periodo 2017-2020, mettono in luce aspetti problematici che affliggono la burocrazia e suggeriscono strade da percorrere, alcune delle quali già intraprese dalla stessa Scuola.

Assodato che una buona pubblica amministrazione è un fattore di progresso sociale ed economico, ma è anche vero che l'attuale congiuntura, grazie al Piano nazionale di ripresa e resilienza, offre una preziosa occasione per intervenire in maniera strutturale su

¹¹⁰ Sent. Cassazione, 21 febbraio 2019, n. 5191.

alcune problematicità che accompagnano da troppo tempo la costruzione della burocrazia nel nostro Paese.¹¹¹

In tale prospettiva il principale fattore di miglioramento dei rendimenti amministrativi dovrebbe proprio essere il suo capitale umano.¹¹²

Il necessario cambio di passo però non può essere unilaterale. Se nel mondo accademico non è di alcuna utilità studiare la burocrazia senza il filtro dell'esperienza amministrativa, dal canto suo la burocrazia deve lasciarsi ispirare dalla riflessione scientifica.¹¹³

In questo auspicato processo complessivo di cambiamento risulta fondamentale il ruolo della SNA, al fine di consentire alla burocrazia di recuperare un maggiore protagonismo nella ricerca di nuove, originali e più efficaci idee e tecniche amministrative.

La valorizzazione della Scuola come attore interno dell'innovazione amministrativa è del tutto coerente con i suoi scopi:

“sostenere e promuovere il processo di innovazione e riforma della pubblica amministrazione”, “promuovere e diffondere la cultura dell'efficacia e dell'efficienza nella pubblica amministrazione ... l'innovazione tecnologica e di processo nei

¹¹¹ Napolitano G., *Il diritto amministrativo dalla pandemia alla resilienza*, 2021, p. 145 ss..

¹¹² Cassese S., *Formazione dei pubblici dipendenti e riforma amministrativa*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1976, p. 226 ss..

¹¹³ Cerulli Irelli V., *Sulla “questione amministrativa” e sulle responsabilità della dottrina*, p.6.

servizi erogati dalla pubblica amministrazione” (art. 2, D.lgs. n. 178/2009).

Si tratta di scopi che innervano e collegano tra loro tutti i compiti della SNA, che vanno dall’attività di formazione iniziale e continua all’attività di reclutamento di funzionari e dirigenti statali, senza dimenticare l’importante funzione di coordinamento dell’intero sistema di reclutamento e formazione pubblica, al fine di evitare dispersione, incoerenza ed episodicità negli interventi in materia.

La SNA si pone al centro di questo sistema, a seguito dell’accorpamento in essa delle varie preesistenti scuole di formazione delle amministrazioni centrali operato dal D.L. n. 90/2014, che ha condotto all’eliminazione di sovrapposizioni o duplicazioni di strutture coincidenti o analoghe in un’ottica di razionalizzazione e di contenimento della spesa pubblica.

Il più importante contributo della Scuola al rinnovamento del capitale umano della pubblica amministrazione proviene dalla sua funzione di formazione rivolta ai vincitori del corso-concorso per il reclutamento della dirigenza organizzato dalla stessa Scuola, ai dirigenti direttamente assunti da ciascuna amministrazione centrale dello Stato e a coloro che, avendo superato il relativo concorso, si preparano a intraprendere la carriera prefettizia o diplomatica.

Accanto a quello più immediatamente percepibile di preparare e accompagnare un funzionario nello svolgimento di una professione si pone l’obiettivo di indurre il cambiamento all’interno

dell'ambiente amministrativo, a diretto vantaggio dell'apparato di appartenenza del funzionario stesso.

Ultimo, impegnativo, obiettivo della formazione è creare una classe dirigente per il Paese.

La preliminare attività di interpretazione delle esigenze formative richiede anzitutto che i piani formativi triennali delle diverse amministrazioni introdotti dal d.P.R. n. 70/2013 non siano intesi come l'ennesimo mero adempimento burocratico di carattere formale, bensì come sede di una rigorosa analisi dei fabbisogni. In seconda battuta, è la Scuola nazionale a doversi fare carico di concepire una formazione intercettando i bisogni di formazione espressi nei propri piani dagli uffici formazione delle singole amministrazioni.

Il coordinamento tra domanda e offerta di formazione è compito assai delicato perché, da un lato, vi è il pericolo che l'offerta, basata su competenze e conoscenze già possedute, dall'altro lato, vi è l'opposto rischio che le decisioni sull'offerta dipendano in modo esclusivo e reattivo dalle richieste dei fruitori, che solitamente si lasciano dominare da esigenze di breve, anziché di medio-lungo periodo.

Con riferimento invece agli specifici contenuti della formazione, se le precedenti esperienze della Scuola erano troppo legate all'insegnamento di competenze generiche, la sfida intrapresa nel quadriennio appena trascorso è stata di combinare tra loro nozioni

tecniche (hard skills) e capacità umane (soft skills), conoscenze e competenze, strumenti e abilità in una contaminazione continua.¹¹⁴

Sempre e in ogni caso la formazione giuridica è centrale per dirigenti e funzionari. Essa però non è da declinare con un approccio astratto, che è non solo sterile, ma anche controproducente in quanto idoneo ad alimentare il formalismo giuridico. Di qui la necessità di applicare analisi teoriche a casi reali o simulati o, in altri termini, l'urgenza di sviluppare la vera e propria arte di interpretare e far vivere le regole.

La SNA con la sua formazione fortemente interdisciplinare ha fatto da apripista rispetto al legislatore: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si prefigge ora di riformare le classi di laurea rimuovendo i vincoli nella definizione dei crediti formativi da assegnare ai diversi ambiti disciplinari proprio per “la costruzione di ordinamenti didattici che rafforzino le competenze multidisciplinari, sulle tecnologie digitali ed in campo ambientale oltre alla costruzione di soft skills”.

È indubbio che il miglioramento del capitale umano passi attraverso il reclutamento di persone competenti e capaci. L'accesso alla qualifica di dirigente nelle amministrazioni statali e negli enti pubblici avviene vuoi per concorso indetto dalle singole amministrazioni, vuoi per corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla SNA ruoli (art. 28, comma 1, D.lgs. n. 165/2001). In quest'ultima evenienza la Scuola è responsabile della procedura di

¹¹⁴ Lippi A., *Il dirigente pubblico come policy maker. Il passato, il presente e gli scenari possibili per la formazione nell'analisi delle politiche pubbliche*, in Rapporto SNA 2017-2020, p. 74 ss..

selezione, dello svolgimento dei corsi, nonché della valutazione dei partecipanti ai fini dell'immissione nei ruoli.

Mentre attualmente la maggior parte dei concorsi pubblici presenta un notevole grado di rigidità e formalismo la SNA ha intentato con successo formule sperimentali nel costruire le prove del concorso di ammissione al corso-concorso per dirigenti pubblici. Coerentemente alle scelte fatte in materia di formazione, essa anche nelle selezioni ha inteso valutare non specifiche conoscenze, bensì la predisposizione personale a tenere comportamenti ottimali, a gestire lavori di gruppo o rapporti interpersonali, a sapere comunicare e negoziare¹¹⁵.

5 - Il Corso-Concorso

L'accesso alle posizioni di dirigenti e funzionari nelle amministrazioni dello Stato e negli enti pubblici non economici, avviene tramite procedure selettive volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno.

Il D.P.R. n. 70/2013 vincola l'assunzione di dirigenti e funzionari nelle amministrazioni dello Stato e negli enti pubblici non economici ad una specifica programmazione elaborata mediante un

¹¹⁵ Leonardo D., *Il reclutamento e la selezione della dirigenza nelle Amministrazioni Centrali: limiti attuali e soluzioni possibili*, in Rapporto SNA 2017-2020, p. 173 ss.

modello di previsione quantitativa e qualitativa del fabbisogno di reclutamento, tenendo conto del numero di posti vacanti e in funzione degli obiettivi generali di dimensionamento degli organici, nonché sulla base della valutazione strategica delle missioni e dei programmi assegnati alle pubbliche amministrazioni. Nell'ambito di tale programmazione viene anche individuato il numero dei posti e la tipologia dei profili professionali destinati al reclutamento tramite corso-concorso selettivo bandito dalla Scuola nazionale dell'amministrazione o dalle altre Scuole del Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica.

Il D.P.R. n. 70/2013, nel confermare la competenza della SNA relativamente al corso-concorso per dirigenti, ha elevato dal 30 al 50 per cento i posti riservati a tale tipologia di selezione. L'innalzamento di tale tetto testimonia della nuova e diversa funzione che l'ordinamento attribuisce a questa modalità di selezione che proprio con il D.P.R. n. 70/2013 diviene una delle principali modalità di accesso ai ruoli apicali della PA.

Nell'ottica di questa trattazione si impongono, quindi, alcune brevi riflessioni.

Come noto, il corso concorso è una particolare procedura selettiva articolata in tre fasi:

1. concorso per titoli ed esami, per l'accesso al corso-concorso vero e proprio;
2. corso di formazione, di durata variabile modulata in funzione della specificità delle figure professionali richieste dall'amministrazione;

3. esame finale, all'esito positivo del quale è subordinata l'assunzione nella P.A..

La stessa articolazione della procedura evidenzia come il corso concorso rappresenti una particolare modalità di selezione del personale pubblico che coniuga selezione e formazione professionale.

Sebbene tale *modus operandi* possa mostrare dei punti di contatto con la formazione in ingresso dei dipendenti, a ben guardare essa se ne discosta fortemente per modalità operative e finalità.

In primo luogo, emerge il momento in cui la formazione viene erogata che in un caso è successiva all'assunzione mentre, nell'altro, è propedeutica all'assunzione stessa.

Inoltre, la formazione in ingresso è organizzata su interventi formativi di breve durata ed è finalizzata a far acquisire specifiche competenze ai nuovi assunti. Il corso-concorso, invece, si pone come uno strumento di forte valorizzazione del c.d. bagaglio culturale del dipendente pubblico anche in chiave dinamica. Al di là della maggiore durata, infatti, il corso-concorso premia non tanto la mera preparazione dell'aspirante dirigente/funziionario (preparazione già richiesta per accedere alla fase della alta formazione) quanto la capacità di accrescere, integrare e ampliare tale retroterra culturale.

Risulta così evidente come il ruolo assegnato al corso-concorso nell'ambito dei processi di costituzione dei rapporti alle dipendenze con la pubblica amministrazione testimoni della crescente considerazione attribuita al background culturale, di coloro che sono

alle dipendenze della pubblica amministrazione, almeno ai livelli apicali.

Conclusioni

Volendo brevemente trarre le fila del discorso sin qui sviluppato, è bene rammentare come l'articolo 97 della Costituzione pone il principio generale del "concorso" per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni. Tale principio dovrebbe valere non solo per l'assunzione a tempo indeterminato, ma anche per l'ingresso a tempo determinato.

In teoria, anche le assunzioni a tempo determinato richiedono procedure selettive comparative e aperte al pubblico (nel rispetto dei principi generali di cui all'art. 35 del D.lgs. n. 165/2001). Di fatto, queste procedure sono più snelle e meno rigorose di quelle ordinarie, specie nelle selezioni di minori dimensioni. Ovviamente, qualora le stesse procedure ordinarie diventassero più snelle senza perdere di rigore, verrebbe meno ogni possibilità di "arbitraggio" tra le due modalità di selezione: i dipendenti pubblici sarebbero distinti solo per tipologia di contratto, senza che ne possa derivare alcuna inferenza circa la loro minore preparazione o meritevolezza.

Per soddisfare fabbisogni urgenti di profili particolarmente qualificati, si potrebbe sviluppare un metodo di selezione per titoli, accompagnato da un meccanismo di "applicazione temporanea".

I titoli conseguiti nel tempo, in ambito formativo possono dare una buona idea della qualità del candidato e rivelarsi più significativi di una prova tradizionale. Valutati positivamente i titoli, un periodo prolungato di permanenza nell'amministrazione può consentire di

completare la valutazione, soprattutto con riguardo alle *soft skills*, precludendo o meno a un'assunzione definitiva.

L'“applicazione temporanea” si configurerebbe quale parte strutturale del processo selettivo, distinguendosi con ciò dal tradizionale periodo di “prova”. I rischi insiti in questo metodo selettivo potrebbero essere mitigati, nella fase iniziale, dalla definizione di rigorose condizioni di accesso e di puntuali criteri di valutazione dei titoli e, nella fase di “applicazione temporanea”, dal ricorso a schede di valutazione predefinite, rese dai vari soggetti con i quali il candidato interagisce, funzionali a una valutazione finale.

In un orizzonte temporale più ampio, il metodo proposto potrebbe essere ulteriormente rafforzato dalla valutazione e certificazione di qualità dei titoli da parte di primarie istituzioni pubbliche, quali la Scuola nazionale dell'amministrazione.

La numerosità dei candidati può indurre le amministrazioni pubbliche a utilizzare procedure di preselezione consistenti in *test* a risposta multipla corretti in forma automatizzata. Il vantaggio è quello di operare in tempi rapidi una forte scrematura delle candidature; il rischio è quello di realizzare meccanismi di selezione avversa, specie nei casi in cui si faccia ricorso a *test* di cultura generale o di verifica delle competenze logico-matematiche, spesso non coerenti con i requisiti di conoscenza del profilo ricercato.

Nei numerosi casi in cui i quesiti vengono estratti a sorte da elenchi pubblicati in precedenza, la prova preselettiva finisce poi per premiare i candidati con maggiori capacità mnemoniche.

Questo sistema di preselezione è disfunzionale per due ragioni:

a) la risposta ai “*quiz*” non è un metodo sicuro per accertare le reali competenze e conoscenze dei candidati; b) rappresenta uno spreco di risorse pubbliche e allunga inutilmente le durate delle procedure di reclutamento in quanto gli stessi candidati che partecipano a diversi bandi sostengono prove sostanzialmente analoghe.

Più in generale, le prove di concorso tradizionali, scritte e orali, tendono a privilegiare un’impostazione nozionistica della preparazione e non tengono in debita considerazione le capacità di ragionamento critico e le attitudini dei candidati.

Ovviamente, il riorientamento delle prove verso un’accezione più moderna del merito pone il tema della formazione delle commissioni, da selezionare con attenzione e da guidare nella scelta dei candidati più in linea con i profili ricercati.

L’accertamento delle conoscenze “tecniche” con le diverse modalità esposte nei punti precedenti costituisce il fulcro dei concorsi per l’accesso alle pubbliche amministrazioni. Negli ultimi anni, tuttavia, contesti sempre più dinamici e complessi (come quelli in cui opera la pubblica amministrazione) stanno imponendo un’accezione più ampia del merito, estesa a quelle capacità di comportamento organizzativo – c.d. *soft skills* (es. capacità di lavoro di gruppo, rapidità di adattamento ai cambiamenti), da distinguere rispetto alle *hard skills* (es. conoscenze linguistiche) – che facilitano (o, se carenti, ostacolano) l’applicazione del *know-how* tecnico alle problematiche da risolvere, spesso del tutto inedite.

Il mondo privato fa largo uso dell'*assessment center* come metodologia di rilevazione delle *soft skills*. Questo strumentario – se ben gestito, integrando le commissioni con professionisti del settore e assicurando una valutazione imparziale – è compatibile con il concorso pubblico.

La rilevazione di un profilo attitudinale del candidato risulta particolarmente utile, oltre che nella fase dell'esame (per valutarne l'allineamento col profilo ricercato), in quella immediatamente successiva dell'assegnazione alla struttura/incarico.

Per alcuni posti, caratterizzati dalla specificità delle competenze e delle attitudini richieste, la selezione dovrebbe avvenire con concorsi mirati, che consentano di individuare profili specialistici differenziati. I magistrati, per esempio, vengono selezionati tutti nello stesso modo, sebbene i compiti successivamente loro assegnati siano molto diversi e presuppongano differenti abilità¹¹.

Ovviamente, con il concorso "*ad hoc*" cresce il grado di allineamento tra fabbisogno da soddisfare e caratteristiche del profilo selezionato, con l'ulteriore vantaggio di ridurre i tempi di inserimento dei neoassunti; ma diminuisce la trasversalità delle conoscenze possedute dai candidati idonei, comunque necessaria in alcuni contesti, e la loro flessibilità di utilizzo, anche prospettico.

Anche in questo caso, tra i due estremi del concorso per generalisti e di quello mirato vi sono combinazioni equilibrate dei due modelli: per la dirigenza, ad esempio, si avverte sia l'esigenza di *manager* con competenze trasversali in grado di dirigere diversi uffici, sia il bisogno di specifiche figure professionali con adeguate

competenze tecniche. Per dosare specializzazione e trasversalità è cruciale una corretta pianificazione dei fabbisogni di personale: per ciascuna posizione, occorre definire la *job description* e il relativo *job profile* (conoscenze, competenze e attitudini richieste per la copertura della posizione); sulla base di queste informazioni un sistema di reclutamento potrebbe, in un'ottica effettivamente integrata, dirsi abile alla ricerca del merito tra i migliori candidati.

Bibliografia

Abignente G., *La riforma dell'amministrazione pubblica in Italia*, 1916.

Algieri P., *Il nuovo volto della dirigenza pubblica*.

Allena M., Trimarchi M., *Il principio del concorso pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2021.

Assini N., Solinas M., *Concorso a pubblico impiego*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. VII, 1988.

Battini S., *La legge Madia e il principio di unità amministrativa dello Stato*, in *Il Quotidiano Giuridico – Amministrativo* del 15 settembre 2015.

Bell D., *On meritocracy and equity. The public interest*, 1972.

Buffa F.– De Lucia G., *Il posto nella pubblica amministrazione. Dalla sistemazione alla flessibilità*, Halley Editrice, 2006.

Busico L., *L'efficacia delle graduatorie concorsuali e la copertura dei posti vacanti: l'Adunanza Plenaria fissa alcuni paletti*, 2011.

Cannata F., *L'obbligo costituzionale del concorso ai pubblici impieghi e le sue prospettive*, in *Riv. Amm.*, 1968.

Cappelletti L., *Burocrazia e società*, 1968.

Caranta R., *Commento all'art. 97 Cost.*, in *Commentario alla costituzione* a cura di Celotto A., Olivetti M., Bifulco R., 2006.

Carboni N. *Il circolo virtuoso del controllo politico: concetti, variabili e modelli della relazione tra politica e amministrazione in Italia e in prospettiva comparata*, 2008.

Cassese S., *Formazione dei pubblici dipendenti e riforma amministrativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico.*, 1976.

Cassese S., *Italy's Senior Civil Service: An Ossified World*, in *Bureaucratic Elites in Western European States*, 1999.

Cassese S., *L'ideale di una buona amministrazione*, Napoli, 2007.

Cassese S., *L'immunità della burocrazia*, in *Politica del diritto*, 1971.

Cassese S., *Maladministration e rimedi*, in *Foro italiano*, 1992.

Cassese S., Pellew J., *Il sistema del merito nel reclutamento della burocrazia come problema storico* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* n. 3/1987.

Cassese S., *Questione Amministrativa e questione meridionale*, 1977.

Cavallo Perin R., *Pubblico concorso e professionalità dei dipendenti pubblici: un diritto costituzionale dei cittadini*, in *Foro amm.*, 2002.

Cerulli Irelli V., *Sulla "questione amministrativa" e sulle responsabilità della dottrina*.

Cimino B., *Il completamento del percorso di dequotazione del pubblico concorso* in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022.

Cimino B., *Il nuovo ruolo della dirigenza pubblica e il nodo della selezione*, in Mattarella B.G., *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, 2009.

Cosmai P., *La giurisprudenza in materia di accesso alla pubblica amministrazione*, 2013.

D'Onghia M., *Organizzazione degli uffici e superamento delle dotazioni organiche*, in M. Esposito, V. Luciani, A. Zoppoli, L. Zoppoli (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia)*, 2018.

De Luca Carnazza S., *Elementi di diritto amministrativo*, 1880.

De Valles A., *Teoria giuridica della organizzazione dello Stato*, Vol. I, Padova, 1931.

Di Bella A., *Le assunzioni straordinarie per l'attuazione del PNRR: un quadro in evoluzione*, in *Azienditalia* n. 7 del 2022.

Di Filippo A., *Le pubbliche amministrazioni di fronte alle sfide del PNRR*, 2022.

Ferluga L., *Personale precario e logiche di stabilizzazione della pubblica amministrazione, profili applicativi*, 2019.

Fiorillo L., *Il reclutamento del personale pubblico: forme contrattuali stabili e flessibili*, in F. Carinci, M. D'Antona (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, 2000.

- Fox A., *Class and Equity in Socialist commentary*, 1956
- Giannini M. S., *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, in Riv. Trim. dir. Pubbl., 1982.
- Goldfinch S., Wallis J., *International Handbook of Public Management Reform*, 2009.
- Gualmini E. *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, 2003.
- Leonardo D., *Il reclutamento e la selezione della dirigenza nelle Amministrazioni Centrali: limiti attuali e soluzioni possibili*, in *Rapporto SNA 2017-2020*.
- Lippi A., *Il dirigente pubblico come policy maker. Il passato, il presente e gli scenari possibili per la formazione nell'analisi delle politiche pubbliche*, in *Rapporto SNA 2017-2020*.
- Magri M., *I concorsi e le assunzioni* in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3, 2015.
- Manna G., *Principi di diritto amministrativo*, 1876.
- Marra A. *I pubblici impiegati, tra vecchi e nuovi concorsi*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2019.
- Martines. T, *La designazione ai pubblici uffici nella costituzione italiana*, in *Il politico*, 1962.
- Martini L., *Dialoghi fra un curato di campagna e un contadino suo popolano in Giacobini italiani* a cura di Cantinori D. e De Felice R., 1964.

Mattarella B.G., *Il principio del concorso e la sua parodia. Commento alla normativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2017.

Melis G., *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, 1996.

Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, in Modugno F., Baldassare A., Mezzanotte C. (a cura di), *Manuali di scienze giuridiche*, 1991.

Mozzarelli C., Nespor S., *Il personale e le strutture amministrative in L'amministrazione Centrale* a cura di Cassese S., 1984.

Napolitano G., *Il diritto amministrativo dalla pandemia alla resilienza*, 2021.

Nicolosi, L'accesso alle fasce dirigenziali in *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo*, 2013.

Nigro M., *La pubblica amministrazione fra costituzione formale e costituzione materiale*, 1985.

Papapolychroniadis, I., Rossidis, I., Aspridis, G., *Comparative Analysis of Recruitment Systems in the Public Sector in Greece and Europe: Trends and Outlook for Staff Selection Systems in the Greek Public Sector*, 2017.

Pasquarella V, *Lo scorrimento delle graduatorie dei concorsi pubblici: verso il graduale depotenziamento di un meccanismo di economicità ed efficienza?*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 2/2019.

Petitti di Roreto C.I., *Dall'attuale condizione governativa degli Stati di S.M.* in *Opere scelte* a cura di Bravo G.D., 1969.

Puzzo C., *Ricorsi su concorso nella P.A.*, Milano, 2012.

Ricci G., *Incarichi professionali e rapporti di collaborazione nelle pubbliche amministrazioni*, 2008.

Romagnosi G.D., *Che cosa è eguaglianza?* in *Scritti giudici*, a cura di Ercole F., 1937.

Rosmini A., *La Costituzione secondo la giustizia sociale* in *Progetti di Costituzione* a cura di Gray C., 1952.

Salerno M. *Contributo allo studio del principio costituzionale del merito*, Torino, 2020.

Saltari L., *L'accesso alla dirigenza pubblica con concorso non conosce eccezioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016.

Saltari L.M., *La formazione e la selezione dei dirigenti pubblici nell'ordinamento statale, negli ordinamenti regionali e negli altri Stati*, in G. Mattarella (a cura di), *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, 2009.

Sandulli M.A., Webinar AIPDA “*Next Generation EU. Proposte per il Piano nazionale di ripresa e resilienza*” 2021.

Sepe O., *In tema di utilizzazione degli idonei nei pubblici concorsi* in *Il Foro italiano* 1968.

Timballini C., *Le stabilizzazioni* in *Il lavoro pubblico, dalla contrattualizzazione al governo Draghi* a cura di Boscati A., 2021.

Torchia L. *Il sistema amministrativo italiano*, 2009, p. 280;
Lavigna, R., Hays S., *Recruitment and Selection of Public Workers: An international compendium of modern trends and practices*, 2004.

Trisciuoglio A., *Il principio del merito nel diritto delle amministrazioni romane. Riflessioni storico-comparatistiche sulle carriere nei pubblici uffici* in *Revista digital de Derecho administrativo*, n. 2/2016.

Ugo G.B., *Statuto in Digesto Italiano*, 1895.

Vassallo S., *L'esecutivo tra politica e amministrazione*, in S. Fabbrini, S. Vassallo (a cura di), *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, 1999.

Virga P., *Il pubblico impiego: principi generali, impiego statale* 1973.

Vuoli R., *Il concorso a pubblico impiego*, Roma, 1922.

Young M., *L'avvento della meritocrazia*, 1958.