

## **L'accesso ai pubblici impieghi ed in particolare alla qualifica dirigenziale**

di FRANCESCO GUALTIERI

SOMMARIO: 1. Le disposizioni rilevanti in materia. 2. I rapporti tra la legge-delega e il decreto attuativo, con particolare riguardo per la materia dei pubblici concorsi. Il nuovo quadro normativo. 3. I difetti e i limiti della nuova normativa. 4. Meritocrazia e dirigenza "a contratto".

### *1. Le disposizioni rilevanti in materia.*

Con varie disposizioni la legge-delega n. 15 del 2009 ed il successivo decreto attuativo (d. lgs. 27 ottobre 2009, n. 150) si occupano delle modalità di accesso alla qualifica dirigenziale, oltre che, più in generale e con norme di principio, dell'accesso agli impieghi presso le Pubbliche Amministrazioni. Come si vedrà, peraltro, rispetto al numero delle disposizioni coinvolte, le modifiche che effettivamente andranno ad incidere sull'attuale quadro normativo appaiono di minore entità.

Avviando l'analisi dalla legge di delega e prescindendo dai numerosi principi generali che interessano la materia, quasi tutti afferenti alle idee-guida di selettività e concorsualità<sup>1</sup>, le prime indicazioni utili sono ricavabili dall'art. 2, comma 1, lett. h), laddove, tra i criteri che dovranno muovere l'azione riformatrice, è delineata "l'introduzione di strumenti che assicurino una più efficace organizzazione delle procedure concorsuali su base territoriale, conformemente al principio della parità di condizioni per l'accesso ai pubblici uffici, da garantire, mediante specifiche disposizioni del bando, con riferimento al luogo di residenza dei concorrenti, quando tale requisito sia strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato". Con specifico riguardo all'accesso alla qualifica dirigenziale, l'art. 5, comma 2, lettere e) ed f) stabilisce inoltre che, in sede di decreti delegati, da un lato si definisca "una riserva di accesso dall'esterno alle posizioni economiche apicali nell'ambito delle rispettive aree funzionali, anche tramite un corso-concorso bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione" e dall'altro si preveda che "le progressioni di carriera avvengano

---

<sup>1</sup> Si vedano, tra gli altri, gli artt. 2, comma 1, lett. g), 5, comma 1 e comma 2, lett. b), l. n. 15/2009.

per concorso pubblico, limitando le aliquote da destinare al personale interno ad una quota comunque non superiore al 50 per cento”.

Nell’ambito del decreto attuativo, quanto ai principi generali, vengono in più occasioni richiamati e riaffermati i concetti di selettività e concorsualità in parallelo con la legge di delega<sup>2</sup>. In relazione alle norme di dettaglio la prima significativa novità è rilevabile all’art. 43, comma 1 del decreto che, modificando il terzo periodo dell’art. 23, d. lgs. 165/2001, prolunga da tre a cinque anni il periodo necessario affinché i dirigenti di seconda fascia possano transitare nella prima. In particolare, la norma continua a prevedere che in tale lasso temporale i soggetti in questione abbiano ricoperto incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali o equivalenti, in base ai particolari ordinamenti di cui all’art. 19, comma 11, senza essere incorsi nelle misure previste per le ipotesi di responsabilità dirigenziale. A titolo transitorio il successivo comma 2 dell’art. 43 prevede inoltre che, per i dirigenti ai quali sia stato conferito l’incarico di direzione di uffici dirigenziali generali o equivalenti prima dell’entrata in vigore del decreto, “il termine per il passaggio di fascia rimane fissato in tre anni”.

Accanto al transito “automatico” delineato dal novellato art. 23, il decreto, con l’art. 47, introduce un nuovo e del tutto inedito meccanismo concorsuale mediante il quale attribuire una quota delle qualifiche di prima fascia a soggetti tanto interni quanto esterni all’Amministrazione. È evidente che nella norma *de qua* risiedono le novità più significative in tema di accesso alle qualifiche dirigenziali, con particolare riguardo per quelle di prima fascia. In particolare, l’art. 47 prevede che dopo l’articolo 28 del d. lgs. 165/2001 venga inserito un nuovo art. 28 *bis* recante la rubrica “accesso alla qualifica di dirigente della prima fascia”. La disposizione stabilisce nel dettaglio che “fermo restando quanto previsto dall’articolo 19, comma 4, l’accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avviene, per il 50 per cento dei posti, calcolati con riferimento a quelli che si rendono disponibili ogni anno per la cessazione dal servizio dei soggetti incaricati, tramite concorso pubblico per titoli ed esami indetto dalle singole amministrazioni, sulla base di criteri generali stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione”. Inoltre, con il secondo comma della medesima norma, al fine di garantire alle amministrazioni una maggiore flessibilità in sede di assunzioni, si prevede che “nei casi in cui lo svolgimento dei relativi incarichi richieda specifica esperienza e peculiare professionalità, alla copertura di singoli posti e comunque di una quota non

---

<sup>2</sup> Si vedano, tra gli altri, gli artt. 1, comma 2, 17, comma 1, 23, 24 25 e 37, d. lgs. n. 150/2009.

superiore alla metà di quelli da mettere a concorso ai sensi del comma 1 si può provvedere, con contratti di diritto privato a tempo determinato, attraverso concorso pubblico aperto ai soggetti in possesso dei requisiti professionali e delle attitudini manageriali corrispondenti al posto di funzione da coprire. I contratti sono stipulati per un periodo non superiore a tre anni". La nuova norma prosegue indicando al comma 3 i soggetti ammessi ai concorsi di cui al comma 1, comprendendo, come detto in precedenza, tanto soggetti interni alla P.A., quanto esterni<sup>3</sup>, mentre con i commi 4 e 5 viene introdotto uno specifico percorso di formazione destinato ai vincitori del concorso. In particolare, si stabilisce che questi ultimi siano assunti dall'Amministrazione e, anteriormente al conferimento dell'incarico, siano tenuti all'espletamento di un periodo di formazione presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale; in ogni caso si prevede che il periodo di formazione venga completato entro tre anni dalla conclusione del concorso (comma 4). Inoltre si chiarisce che "la frequenza del periodo di formazione è obbligatoria ed è a tempo pieno, per una durata pari a sei mesi, anche non continuativi, e si svolge presso gli uffici di cui al comma 4, scelti dal vincitore tra quelli indicati dall'amministrazione" (comma 5). Infine, i successivi commi 6, 7 e 8 sono dedicati a disposizioni di dettaglio concernenti il periodo di formazione, la cui definizione puntuale è affidata ad un futuro regolamento emanato su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e sentita la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione<sup>4</sup>. Il quadro è

---

<sup>3</sup> In particolare, si prevede che "al concorso per titoli ed esami di cui al comma 1 possono essere ammessi i dirigenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, che abbiano maturato almeno cinque anni di servizio nei ruoli dirigenziali e gli altri soggetti in possesso di titoli di studio e professionali individuati nei bandi di concorso, con riferimento alle specifiche esigenze dell'Amministrazione e sulla base di criteri generali di equivalenza stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, sentito il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. A tal fine le amministrazioni che bandiscono il concorso tengono in particolare conto del personale di ruolo che ha esercitato per almeno cinque anni funzioni di livello dirigenziale generale all'interno delle stesse ovvero del personale appartenente all'organico dell'Unione europea in virtù di un pubblico concorso organizzato da dette istituzioni".

<sup>4</sup> In particolare i commi 6, 7 e 8 prevedono rispettivamente che: "con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e sentita la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, sono disciplinate le modalità di compimento del periodo di formazione, tenuto anche conto di quanto previsto nell'articolo 32"; "al termine del periodo di formazione è prevista, da parte degli uffici di cui al comma 4, una valutazione del livello di professionalità acquisito che equivale al superamento del periodo di prova necessario per l'immissione in ruolo di cui all'articolo 70, comma 13"; "le spese sostenute per l'espletamento del periodo di formazione

completato dal precedente art. 46 che, al fine di distinguere l'accesso alla prima fascia da quello alla seconda, dispone il mutamento della rubrica dell'art. 28, d. lgs. 165/2001 che, da "accesso alla qualifica di dirigente", cambierà in "accesso alla qualifica di dirigente della seconda fascia". Lo stesso art. 46, al comma 1, lett. b) provvede inoltre ad introdurre il dottorato di ricerca come titolo legittimante la partecipazione ai concorsi per l'acquisizione della qualifica dirigenziale disciplinati dall'art. 28, comma 2, d. lgs. 165, dottorato che, peraltro, era già compreso tra i requisiti di cui all'art. 28, comma 3, concernenti la partecipazione al corso-concorso bandito dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

Infine, un'ultima disposizione è dedicata alla parziale attuazione dell'art. 2, comma 1, lett. h), l. n. 15/2009, nella parte in cui si prevedeva l' "introduzione di strumenti che assicurino una più efficace organizzazione delle procedure concorsuali su base territoriale". In particolare, con l'art. 51 del decreto n. 150/2009, recante una norma invero laconica e destinato ad inserire un ulteriore periodo all'art. 35, comma 5 *ter* d. lgs. 165/2001, si specifica che "il principio della parità di condizioni per l'accesso ai pubblici uffici è garantito, mediante specifiche disposizioni del bando, con riferimento al luogo di residenza dei concorrenti, quando tale requisito sia strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato".

## *2. I rapporti tra la legge-delega e il decreto attuativo, con particolare riguardo per la materia dei pubblici concorsi. Il nuovo quadro normativo.*

Una volta passate in rassegna le norme rilevanti in tema di concorsi ed accesso alla qualifica dirigenziale, è ora possibile verificare se ed in che misura la delega di cui alla legge n. 15/2009 sia stata rispettata dall'Esecutivo e, soprattutto, in che modo la materia cambierà a seguito del decreto attuativo.

Sul primo punto, è facile constatare come solo in parte le intenzioni del legislatore delegante abbiano trovato attuazione: se infatti, da un lato, pare concretizzata la previsione di cui all'art. 5, comma 2, lett. e) ed f), l. 15, concernente la definizione di una riserva di accesso dall'esterno alle posizioni apicali con la correlativa restrizione delle progressioni di carriera entro il 50 per cento, d'altro canto parrebbe nella sostanza elusa la disposizione di cui all'art. 2, comma 1, lett. h), relativa all'introduzione di strumenti che assicurino una più efficace organizzazione delle procedure concorsuali su base territoriale. Prescindendo dall'ambiguità della norma,

---

svolto presso le sedi estere di cui al comma 4 sono a carico delle singole amministrazioni nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente".

dalla quale è difficile comprendere se l'intento del delegante fosse quello di riorganizzare integralmente la materia dei pubblici concorsi, ovvero quello di introdurre meri elementi di "territorialità" nel quadro già esistente, è un dato di fatto che, per lo meno nel decreto in commento, sia stata collocata solo una concisa norma dal significato applicativo piuttosto oscuro e potenzialmente dannoso. In questo senso, il citato art. 51, lungi dall'approntare strumenti che assicurino una più efficace organizzazione dei concorsi su base decentrata, parrebbe semmai introdurre la possibilità per le amministrazioni di discriminare *ex ante* i concorrenti con riferimento al luogo di residenza; vero è che la norma risulta incentrata sul principio della parità di trattamento ma è altresì vero che una questione così delicata e controversa, anche sotto il profilo costituzionale, avrebbe senz'altro meritato un maggior approfondimento dal punto di vista strettamente normativo<sup>5</sup>. Una disposizione stringata e difficilmente interpretabile quale quella in commento non può che prestare il fianco sia ad applicazioni distorte, sia, soprattutto, a svariati dubbiermeneutici. Peraltro, la giurisprudenza costituzionale sul punto risulta da tempo consolidata nell'orientamento per cui le discriminazioni territoriali, seppur non vietate *a priori* in sede concorsuale, devono comunque essere circoscritte a "situazioni assolutamente particolari e contingenti disciplinate con metro particolare e contingente" (C. Cost., sent. n. 86/1963): soprattutto di questa posizione dovrà evidentemente tenersi conto nell'interpretare ed applicare l'art. 51, che, a ben vedere, pare idoneo a produrre più problemi che soluzioni in una disciplina, quale quella relativa ai pubblici concorsi, già notoriamente inefficiente.

Quanto alle modifiche dell'attuale quadro normativo, è ormai chiaro che le maggiori novità si incontreranno nelle modalità di accesso alla prima e alla seconda fascia della qualifica dirigenziale. Attualmente, il Testo Unico sul pubblico impiego individua un solo meccanismo di ingresso alla fascia apicale, riservato ai dirigenti di seconda fascia che abbiano ricoperto incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali o equivalenti per almeno tre anni. Con il cosiddetto decreto "Brunetta" tale assetto è destinato a mutare mediante una distinzione più netta tra le tipologie di accessi; in particolare, il 50 per cento delle qualifiche di vertice dovrà essere assegnato attraverso un concorso aperto anche a soggetti esterni all'Amministrazione, mentre l'altra metà dei posti disponibili continuerà ad essere

---

<sup>5</sup> In tal senso, anche nei lavori parlamentari concernenti il disegno di legge A.C. 1441, recante una norma analoga, si sono profilati problemi di costituzionalità alla luce degli artt. 3 e 51, Cost. Sul punto, cfr. G. D'ALESSIO – P. BARRERA, *Osservazioni e ipotesi di modifica al testo del disegno di legge A. C. 2031 (DDL "Brunetta" sulla produttività del lavoro pubblico)*, in <http://www.cgil.it/Archivio/SettoriPubblici/barrera-d'alessio.pdf>.

riservata agli "interni" che però, a differenza del passato, dovranno aver ricoperto l'incarico richiesto non più per almeno tre anni, ma per cinque; peraltro, è stato correttamente notato che, in virtù della limitazione a tre anni del primo incarico di ufficio dirigenziale generale attribuibile ad un dirigente di seconda fascia (cfr. art. 39, Decreto attuativo), per accedere alla prima occorrerà ricevere per lo meno due incarichi, onde raggiungere la nuova soglia dei cinque anni.

L'introduzione della nuova modalità di accesso alla fascia apicale, accompagnata dalla previsione di un periodo di formazione appositamente introdotto per i vincitori del modulo concorsuale, si presenta come il naturale portato di quei principi di concorsualità e selettività che, nelle intenzioni del legislatore, dovrebbero ispirare l'intero processo riformatore. Attingere al di fuori dell'Amministrazione, attraverso meccanismi destinati a premiare il merito, per lo meno in via tendenziale, dovrebbe determinare una selezione delle migliori risorse presenti nel mercato del lavoro, risorse che si presume siano giovani, motivate ed in grado di innescare meccanismi di concorrenza virtuosa con il personale interno. Anche le qualifiche di vertice diventano in questo modo un obiettivo alla portata di chi, appena terminato un percorso di studi professionalizzante, non si trovi ancora all'interno dell'Amministrazione, il che dovrebbe condurre ad una generale valorizzazione degli incarichi in questione. Questi ultimi, infatti, cesseranno di rappresentare il naturale - ed in alcuni casi scontato - sbocco professionale riservato ai dirigenti "di carriera", andando piuttosto a costituire una nuova e pregiata occasione lavorativa tanto per gli "interni", quanto per gli "esterni".

### 3. I difetti e i limiti della nuova normativa.

Le norme in questione, d'altro canto, non appaiono affatto prive di difetti. In tal senso, è opportuno distinguere due piani di critica: da un lato, occorre evidenziare i limiti di natura tecnica connaturati alle disposizioni in commento; d'altra parte, è bene mettere in luce i nodi problematici su cui il legislatore avrebbe potuto intervenire al fine di porre in essere una vera riforma "di sistema", in coerenza peraltro con gli intenti variamente proclamati prima dell'approvazione definitiva del decreto legislativo.

Sotto il profilo prettamente tecnico, è stato opportunamente segnalato come manchi una qualsiasi forma di coordinamento tra le norme che riservano ai meccanismi concorsuali il 50 per cento dei posti disponibili e quelle che conservano la progressione "di carriera" destinata a chi è già dipendente pubblico. Inoltre, in ordine al rapporto tra i meccanismi di accesso alle due fasce dirigenziali, è apparso poco coerente il ricorso ad una norma *ad hoc*, dedicata alle qualifiche di prima fascia (cfr. art. 28 *bis*, d. lgs. n. 165/2001); una siffatta innovazione potrebbe

infatti ingenerare confusione interpretativa, inducendo a ritenere reintrodotta, seppur in modo surrettizio, la distinzione tra le due qualifiche dirigenziali con il correlativo abbandono del sistema ormai acquisito - ed apparentemente ancora in vigore - consistente in una qualifica dirigenziale unica, seppur articolata al suo interno in due fasce.

Poco ragionevole è poi risultato lo svilimento delle funzioni da attribuire alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione nell'ambito delle nuove procedure concorsuali dedicate alle qualifiche di prima fascia. Malgrado la sua specifica missione, all'ente di formazione è infatti affidato il mero compito di fornire un parere sui criteri generali di cui dovranno tenere conto le Amministrazioni che adotteranno i singoli bandi di concorso; contestualmente, mediante il nuovo art. 52, comma 1 *ter*, d. lgs. 165/2001, si aggrava il "carico" di lavoro della Scuola, con l'attribuzione delle competenze sui concorsi riservati agli interni per l'accesso alle posizioni apicali nell'ambito di tutte le aree funzionali<sup>6</sup>, comprese quelle inferiori, in ordine alle quali sarebbe stata ben più opportuna la responsabilizzazione delle singole amministrazioni. Evidentemente, rispetto alle innovazioni da ultimo segnalate, sarebbe stato più logico coinvolgere l'Ente di formazione nei nuovi concorsi introdotti con il citato art. 28 *bis*, anche e soprattutto alla luce della distribuzione delle competenze relative al corso-concorso di cui all'art. 28, d.lgs. 165/2001. Da ultimo, pare singolare che il decreto ometta qualsiasi indicazione in merito ai requisiti necessari per accedere alle procedure disciplinate dall'art. 28 *bis*, in controtendenza rispetto al dettaglio con cui l'art. 28 individua i presupposti per l'accesso alla seconda fascia e rimettendo ogni scelta alle singole Amministrazioni, fermi restando i criteri generali che dovranno determinarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>7</sup>.

In generale, il raggio d'azione delle nuove norme sin qui commentate appare invero limitato, o, comunque, più limitato rispetto alle iniziali intenzioni del legislatore, traducendosi sostanzialmente in un'occasione persa per tracciare un percorso autenticamente riformatore. In questo senso, risulta ad esempio contraddittorio che, a dispetto dei molteplici riferimenti ai principi di selettività e concorsualità, non si sia di fatto intervenuti in forma specifica sui meccanismi di passaggio automatici dalla seconda alla prima fascia che continueranno a riguardare ben il 50 per cento dei posti disponibili.

---

<sup>6</sup> In tema di concorsi "interni" si veda il contributo di D. SCIANCALEPORE in questa rivista.

<sup>7</sup> Su questi e altri punti, cfr., fra gli altri, G. D'ALESSIO, *Il disegno della dirigenza*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) e G. D'ALESSIO - P. BARRERA, *Osservazioni e ipotesi di modifica al testo del disegno di legge A. C. 2031*, cit.

Inoltre, come accennato in precedenza, gravi carenze nel disegno riformatore possono denunciarsi con riguardo alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione. È noto, in questo senso, che qualsiasi tentativo di riforma che coinvolga nel complesso l'Amministrazione non può che partire dalle basi e, dunque, dalle risorse che, una volta immesse nell'organizzazione, andranno a costituire il capitale umano di cui ci si potrà avvalere. La selezione e la successiva formazione dei candidati maggiormente preparati e motivati costituisce in tal senso un passaggio ineludibile, per la cui attuazione viene da decenni suggerita la creazione di un organismo simile alla francese *Ecole National de Administracìon*. D'altronde, nonostante l'esistenza di un modello ben preciso cui ispirarsi, la nostra Scuola Superiore è da sempre stata valutata come un esperimento incompiuto, non tanto per la sua organizzazione interna, quanto per le modalità di accesso ai suoi corsi e, soprattutto, per la pervicacia con cui il legislatore ha provveduto a deprimere il valore del corso-concorso quale meccanismo di ingresso nei più alti ranghi dell'Amministrazione. Infatti, invece di investire su quest'ultima procedura selettiva, delineandola come una forma di accesso alla dirigenza tendenzialmente unitaria o per lo meno privilegiata, si è continuato ad individuare una serie di meccanismi di reclutamento alternativi e diversificati, così facendo del corso-concorso uno dei tanti percorsi a disposizione per acquisire la qualifica dirigenziale. In questo senso, uno snodo su cui è da auspicare un rapido intervento concerne la più attenta regolazione dei confini tra le due modalità di accesso alle qualifiche di seconda fascia, ossia il corso-concorso di formazione e le selezioni effettuate dalle singole Amministrazioni, garantendo maggiore spazio in termini percentuali al primo piuttosto che alle seconde<sup>8</sup>.

Peraltro, le "non scelte" del legislatore del 2009 diventano ancor meno comprensibili ove si consideri che una riforma organica dell'Ente di formazione era già stata di recente attuata con l'art. 1, comma 582, legge n. 296/2006 (Legge Finanziaria per il 2007), in cui si prevedeva di sostituire l'attuale organismo con una nuova Agenzia per la formazione della dirigenza e del personale delle pubbliche amministrazioni, chiamata a svolgere in modo finalmente unitario non più il solo corso-concorso bensì ogni altra procedura di reclutamento dei dirigenti pubblici. Ebbene, tale norma non è mai stata tradotta in concreto ed anche l'attuale Governo, piuttosto che curarne l'attuazione, ha preferito "stralciare" gli interventi

---

<sup>8</sup> Su questo e altri profili, cfr., fra gli altri, G. D'ALESSIO – F. PARISI, *Accesso, formazione e assetto unitario della dirigenza* in G. D'ALESSIO (a cura di), *L'Amministrazione come professione – I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna, 2007, 93 ss., F. BASSANINI, *Il reclutamento e la formazione dei dirigenti dello Stato e l'ammodernamento delle pubbliche amministrazioni in Italia*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

dedicati alla S.S.P.A. inserendoli in un apposito decreto legislativo recentemente emanato (d. lgs. 1 dicembre 2009, n. 178, attuativo dell'art. 24, l. n. 69/2009), così inaugurando un nuovo percorso riformatore. A proposito dei temi appena toccati, peraltro, il decreto testé citato non parrebbe intervenire in modo significativo, recando norme concernenti la sola riorganizzazione della Scuola; di fatto, i compiti di quest'ultima non vengono compiutamente rivisitati, né sembrerebbero colmate le lacune lasciate aperte dallo stesso Decreto Brunetta in materia di pubblici concorsi e di accesso alla qualifica dirigenziale. L'unico riferimento di rilievo alle novità introdotte con la l. n. 15/2009 è riscontrabile all'art. 3, comma 1, lett. b), d. lgs. 178/2009, laddove tra le attività peculiari della Scuola si introduce l' "organizzazione della formazione dei dirigenti delle amministrazioni pubbliche all'estero ai sensi dell'art. 6, comma 2, lett. g) della legge 4 marzo 2009, n. 15".

A prescindere dalle contraddizioni intrinseche alle norme sulla S.S.P.A., colpisce ancor di più la totale assenza di qualsivoglia disposizione dedicata alla complessiva materia dei pubblici concorsi o, quanto meno, alle selezioni di accesso alla qualifica dirigenziale di seconda fascia. La lacuna, peraltro, si presenta ancor più grave in considerazione dei principi che, teoricamente, dovrebbero ispirare la riforma. Com'è noto, infatti, le linee-guida della legge-delega e del successivo decreto sono tutte incentrate sulle idee di selettività, concorsualità e premiazione del "merito" e, pur tuttavia, non si è ritenuto essenziale intervenire su quei procedimenti concorsuali che, alla luce dell'art. 97, comma 3, della nostra Costituzione, costituiscono i meccanismi ordinari di reclutamento del personale pubblico. È senz'altro da escludere che il legislatore delegato abbia considerato adeguata la normativa che attualmente regola i pubblici concorsi, e, peraltro, alla luce delle disposizioni contenute nella legge-delega, neanche avrebbe avuto la possibilità di effettuare una valutazione siffatta. Ciò posto, appare quanto meno contraddittoria la scelta di mettere mano ad una riforma che nelle intenzioni della politica dovrebbe essere "di sistema", indicando nella concorsualità uno dei fondamentali principi-guida, omettendo nel contempo di correggere quei difetti strutturali a causa dei quali il meccanismo concorsuale, finora, non ha prodotto gli effetti sperati.

In disparte ogni valutazione circa l'idea (opinabile) per cui il concorso rappresenterebbe il miglior sistema di reclutamento possibile - idea a cui peraltro il Governo sulla "carta" pare apoditticamente aderire - è comunque condivisibile l'opinione secondo cui il meccanismo concorsuale costituirebbe, pur con i suoi difetti, la procedura di selezione maggiormente conforme al principio democratico; e, del resto, questa interpretazione è stata fatta propria dallo stesso Costituente, con il richiamato art. 97, comma 3, Cost. Tutto ciò non toglie che i procedimenti

concorsuali, per come sono attualmente disciplinati, necessiterebbero di una complessiva revisione ed anche da un punto di vista prettamente logico appare difficilmente spiegabile l'impostazione sottesa al decreto per cui da un lato si sceglie di informare l'ordinamento del lavoro presso le pubbliche amministrazioni al principio concorsuale, senza d'altro canto agire sulle fondamenta del principio stesso.

Con particolare riguardo per le procedure di accesso alle qualifiche di seconda fascia, il decreto in commento appare del tutto lacunoso, non dedicando alcuna disposizione specifica alla materia. In tal modo, rimangono senza risposta problemi quali la dispersione in troppi rivioli dei canali di accesso alla qualifica dirigenziale, l'anacronismo dei requisiti che si esigono oltre che delle prove concorsuali da svolgere e, soprattutto, l'eccessivo congestionamento delle selezioni; in questo contesto le modifiche concernenti l'accesso alla qualifica di prima fascia, pur rilevanti, non appaiono comunque in grado di incidere sul sistema alle sue radici.

#### 4. Meritocrazia e dirigenza "a contratto".

Da ultimo, è bene segnalare un'ulteriore contraddizione normativa che, insieme alle lacune sinora evidenziate, rischierà di rendere vano il proclamato tentativo di incrementare il tasso di selettività nella fase degli accessi alle qualifiche di vertice. Ci si riferisce alla scelta del Governo di non introdurre nel decreto alcuna disposizione volta a ridurre le percentuali concernenti gli incarichi dirigenziali attribuibili a soggetti estranei all'Amministrazione (cfr. art. 19, comma 6, d. lgs. 165/2001), fatta salva la norma che restringe sotto il solo profilo procedimentale il reclutamento del personale esterno<sup>9</sup>. Anzi, attraverso la previsione *ex art. 28 bis*,

---

<sup>9</sup> In particolare, all'art. 40, comma 1, lett. e), n. 1), d. lgs. n. 150/2009 si incide sul terzo periodo dell'art. 19, comma 6, d. lgs. 165/2001 prevedendo che gli incarichi *de quibus* siano conferiti, previa un' "esplicita motivazione, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione". Inoltre, al numero 2) della medesima disposizione si specifica che le "concrete esperienze di lavoro", in grado di garantire la competenza del soggetto estraneo alla P.A., dovranno avere una durata almeno quinquennale. A ben vedere le norme non fanno altro che recepire le indicazioni provenienti da un consolidato indirizzo giurisprudenziale, a dispetto del quale gli abusi concernenti gli incarichi "a contratto" hanno continuato a proliferare negli anni. Da ultimo, con l'art. 40, comma 1, lett. f) del decreto si introduce nel corpo dell'art. 19, d. lgs. 165/2001 un nuovo comma 6 *bis*, a tenore del quale si stabilisce che: "fermo restando il contingente complessivo dei dirigenti di prima o di seconda fascia il quoziente derivante dall'applicazione delle percentuali previste dai commi 4, 5 *bis* e 6, è arrotondato all'unità inferiore, se il primo decimale è inferiore a cinque, o all'unità superiore, se esso è uguale o superiore a cinque". Anche da quest'ultima norma può ricavarsi un'indicazione precisa in ordine al mantenimento delle percentuali di incarichi conferibili all'esterno dell'amministrazione ai sensi dell'art. 19, comma 6, d. lgs. 165/2001. Da ultimo, il nuovo comma 6 *ter* dell'art. 19, d. lgs. 165/2001 (cfr. art. 40, comma 1, lett. f) provvede opportunamente ad estendere la disciplina sugli incarichi esterni (art. 19,

secondo comma, d. lgs. 165/2001, secondo la quale le Amministrazioni, previo concorso, potranno stipulare anche contratti di diritto privato a tempo determinato per le qualifiche di prima fascia, si aggiunge, oltre tutto, l'ennesimo canale di accesso alle posizioni di vertice alternativo rispetto alle forme di selezione ordinarie, così incrementando in modo surrettizio il quantitativo di personale "precario" e fidelizzabile all'interno della P.A. Il mancato intervento del Governo in tema di incarichi esterni si giustifica peraltro ancor meno in considerazione di quanto previsto nella legge di delega, laddove il vincolo per il delegato appariva decisamente chiaro. Tra i principi-guida di cui all'art. 6, comma 2, l. n. 15/2009, infatti, si dava mandato, con la lettera h), di ridefinire "la disciplina relativa al conferimento degli incarichi ai soggetti estranei alla pubblica amministrazione e ai dirigenti non appartenenti ai ruoli, prevedendo comunque la riduzione, rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente, delle quote percentuali di dotazione organica entro cui è possibile il conferimento degli incarichi medesimi". Risulta pertanto indubbio che in sede di attuazione della delega il Governo fosse tenuto, quanto meno, a diminuire il contingente degli incarichi conferibili all'esterno dell'Amministrazione; del resto, ogni riforma che davvero intenda reindirizzare l'organizzazione pubblica verso criteri ispirati alla concorsualità ed alla meritocrazia non può - per ragioni prima di tutto logiche oltre che giuridiche - esimersi dall'intervenire sulla materia *de qua*. È noto, infatti, che proprio grazie al progressivo aumento degli incarichi assegnabili direttamente, in spregio ai meccanismi concorsuali, le Amministrazioni hanno potuto negli anni mettere in atto forme di malcelato ed illegittimo *spoil system*, trasformando in regola una previsione normativa che dovrebbe invero attivarsi solo in via eccezionale e consentendo agli organi di vertice di circondarsi di personale politicamente "amico", a tutto scapito della professionalità di chi nell'Amministrazione si trovi a lavorare per merito, in virtù del superamento dei pubblici concorsi. In questo senso, una riforma che nelle intenzioni miri a mutare nel profondo le sorti della macchina burocratica italiana, senza però rivedere i meccanismi che per primi hanno depresso negli anni ogni forma di selettività e meritocrazia, non può che risultare gravemente monca, oltre che fundamentalmente incoerente.

---

commi 6 e 6 *bis*, d. lgs. 165/2001) a tutte le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del Testo Unico, ivi compresi, pertanto, gli Enti locali, così definendo in modo generalizzato i limiti quantitativi entro cui potrà ricorrersi al personale esterno.