

RIFLESSIONI E QUALCHE IDEA SUL RECLUTAMENTO DEL PERSONALE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

di Pietro Barrera

27 gennaio 2010

1. E' la Costituzione a stabilire la regola-guida per il reclutamento del personale della p.a.: "agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso" – recita il terzo comma dell'articolo 97 – salvo specifiche eccezioni ("i casi stabiliti dalla legge")¹. Parleremo più avanti di questi "casi": concentriamoci sul caso "normale", sull'accesso mediante concorso pubblico. Questa regola è una diretta e immediata conseguenza dei due principi-valori fondativi dell'ordinamento amministrativo, l'imparzialità e il buon andamento²:
 - ◆ imparzialità, come metodo di selezione, per la parità di trattamento dovuta a quanti vogliono accedere ad un "impiego nelle p.a." (principio di uguaglianza)
 - ◆ ma imparzialità anche come finalità della selezione (selezionare in modo imparziale per avere un apparato professionale imparziale)
 - ◆ buon andamento, come finalità della selezione (il concorso per individuare i "migliori")
 - ◆ ma buon andamento anche come metodo di selezione (rapidità, razionalità, efficienza).
2. L'esperienza ci dice però che – salvo rare eccezioni (che però non vanno trascurate: ne parleremo più avanti) – la pratica concreta smentisce drammaticamente tutti questi presupposti, compromettendo ogni fiducia nel "metodo concorso". Probabilmente non siamo lontani dal vero se affermiamo che il concorso è l'istituto più screditato dell'intero "edificio amministrativo" (in ogni ambito istituzionale, ad ogni latitudine e – purtroppo – in amministrazioni di diverso colore politico). E' l'emblema di un degrado di valori, prima ancora che di regole, dell'amministrazione pubblica: di un sistema talmente squalificato da provocare sorpresa o incredulità quando ci si imbatte (eppure accade!) in positive eccezioni:
 - ◆ è il regno della raccomandazione, della clientela, del favoritismo
 - ◆ mostra una strutturale incapacità di selezionare i più capaci, i più adatti a ricoprire il ruolo atteso, i più meritevoli
 - ◆ carica tuttavia l'amministrazione di costi (organizzativi, finanziari, umani) inaccettabili
 - ◆ in particolare si sviluppa lungo tempi biblici, così da "giustificare" scorciatoie ed elusioni (il precariato, le esternalizzazioni a società *in house*, ecc.).

¹Riflessioni fondamentali sulla norma costituzionale e sulle sue implicazioni, in Marcello Amendola, voce *Concorso a pubblico impiego*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano 1961, vol. VIII, p.613, ss.; Nicola Assini e Mario Solinas, voce *Concorso a pubblico impiego*, in *Enciclopedia giuridica*, vol.VII, Roma 1988; Cesare Pinelli, *Commento all'art.97 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione* (fondato da Giuseppe Branca e continuato da Alessandro Pizzorusso), Zanichelli, Bologna 1994, p.320, ss. Per un'attenta ricognizione del quadro normativo in materia di reclutamento del personale delle pp.aa., cfr., tra gli altri, Pietro Virga, *Il pubblico impiego*, Giuffrè, Milano 1991, p.147, ss.; Armando Possi, *I concorsi nel pubblico impiego*, Editrice Il sole 24 ore, Milano 2002; Stefano Battini, *Il personale*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di Sabino Cassese, Giuffrè, Milano 2003, p.373, ss.; Egidio Robusto e Antonio Sette, *Le assunzioni e la selezione del personale negli enti locali*, Maggioli editore, Rimini 2005. Quanto alle innovazioni possibili, le migliori e più recenti suggestioni (del resto riprese in questo testo), sono in Gianfranco D'Alessio e Barbara Neri, *Nuovi modelli selettivi nei concorsi pubblici a supporto dell'innovazione e dell'efficienza del rapporto di lavoro*, in Guida evolutiva del contenzioso nel lavoro pubblico, Strumenti Formez, n.39, Roma 2009, p.25 (nello stesso quaderno, Francesco Armenante, *La procedura concorsuale tra par condicio e discrezionalità amministrativa*, p.93, e Giampaolo Teodori, *La legittimità dei requisiti per i partecipanti nei bandi di concorso: il caso delle condanne penali e della buona condotta*, p.115).

² Valgano per tutte le parole della Corte costituzionale (sentenza 4 gennaio 1999, n.1): "in un ordinamento democratico – che affida all'azione dell'amministrazione, separata nettamente da quella di governo ("politica" per definizione), il perseguimento delle finalità pubbliche obettivate dall'ordinamento – il concorso pubblico, quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci resta il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità e al servizio esclusivo della Nazione. Valore, quest'ultimo, in relazione al quale il principio posto dall'art.97 della Costituzione impone che l'esame del merito sia indipendente da ogni considerazione connessa alle condizioni personali dei vari concorrenti".

3. Non abbiamo a che fare con uno dei (tanti) mali della p.a. italiana, ma con il paradigma dell'inefficienza e ingiustizia della p.a., che trascina con se gravissime conseguenze. Probabilmente non sono in pochi a pensare che in fin dei conti si tratta di un "peccato veniale" del sistema-Italia ("ho raccomandato solo povera gente", ha detto recentemente un noto ex ministro) o di un circolo vizioso, magari deprecabile, ma impossibile da spezzare (quanti altri si sono giustificati dicendo di aver "sostenuto" solo "ragazzi meritevoli", altrimenti destinati a soccombere per le raccomandazioni altrui?). E l'alternanza di maggioranze di governo diverse ha portato nuovi argomenti, in specie in ambito locale, per perpetuare il sistema (oggi "tocca a noi!"). Eppure il concorso lento, inefficiente (e "truccato", o almeno "manovrato") scava nel profondo della coscienza di milioni di persone: i giovani (e meno giovani) che partecipano ai concorsi, i loro amici e le loro famiglie, e con loro milioni di cittadini perdono fiducia nella credibilità di ogni regola giuridica, nella "legittimità sostanziale" delle istituzioni pubbliche, nell'affidabilità dei valori fondativi dello Stato di diritto. Questo vale per gli sconfitti, per gli esclusi, di chi si vede chiusa ogni porta perché "non ha santi in paradiso". Ma per gli altri, per i vincitori dei concorsi addomesticati? Spesso si tratta di bravi ragazzi, preparati, desiderosi di rimboccarsi le maniche: ma quali valori testimonieranno nella loro attività amministrativa? quanto terranno a cuore il principio di imparzialità? e quanto si sentiranno legati ad un "debito di gratitudine" per chi gli ha agevolato l'accesso all'agognato "impiego pubblico"?
4. A fronte di tutto ciò, il grande riformatore – promotore della formidabile offensiva normativa, organizzativa e culturale per "ottimizzare la produttività del lavoro nelle pubbliche amministrazioni" – ancora non ha detto né fatto nulla. Sappiamo che qualcosa bolle in pentola, e lo attendiamo con sincero interesse, ma ad oggi, nei tasselli della "riforma" giunti in porto, gli unici cenni al reclutamento riguardano:
- il principio - immorale, incostituzionale, comunque contraddittorio rispetto ai "mali" del reclutamento pubblico, e in grado di aggravarli tutti – dei concorsi sulla base del "radicamento territoriale" dei candidati (ci torneremo)
 - la bizzarra estensione del concorso pubblico per l'accesso ai gradini più elevati delle progressioni economiche orizzontali
 - il definitivo (?) stop alle progressioni verticali "interne"
 - le regole per l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia (nelle amministrazioni statali).
- Per questo (anche per questo) spetta a noi – alle organizzazioni sindacali additate come principali artefici del degrado di efficienza ed etica nella p.a. – fare una proposta, rigorosa, coraggiosa, coerente.
5. Per non ripercorrere inutilmente strade già esperite, dobbiamo però ricordare che non è affatto nuova la tentazione di mettere in discussione il metodo del concorso pubblico. Persino in pieno regime fascista (quando ovviamente le preoccupazioni non riguardavano l'imparzialità dei poteri pubblici e l'uguaglianza dei cittadini, ma semplicemente l'efficienza dell'apparato statale, intesa come "esigenza di poter disporre del personale migliore cui affidare i compiti" dell'amministrazione³), già qualcuno si poneva il problema di soluzioni alternative a fronte delle vistose disfunzioni del sistema concorsuale: una "spesa considerevole" senza alcuna capacità di "rispondere allo scopo ... di reclutare i migliori aspiranti agli impieghi pubblici"⁴!
6. Ma sono proprio i valori della Costituzione repubblicana che ci impediscono "fughe" sbrigative. Non solo per l'esplicito "comando" dell'art.97, ma per il suo legame con altri preminenti valori (che possiamo rintracciare già nella prima parte – artt.1, 3, 4, 51, 54 – e nell'intero "sistema" degli artt.97 e 98). Come ebbe a dire tanti anni fa un grande costituzionalista, "il terzo comma dell'art.97 stabilisce che non da rapporti di personale fiducia dei capi o del popolo, ma da esame obiettivo e spersonalizzato delle capacità, deve essere determinato l'accesso ai pubblici impieghi"⁵. Del resto "in tutti i moderni Stati di diritto si ritrovano disposizioni volte ad evitare che la nomina agli impieghi pubblici sia fatta

³ Nicola Assini e Mario Solinas, voce *Concorso a pubblico impiego*, cit., p.1.

⁴ Così Vuoli, *Per la riforma del sistema del concorso agli impieghi pubblici*, in *Riv.dir.pubbl.*, 1934, I, p.96, citato in Cesare Pinelli, *Commento all'art.97 della Costituzione*, cit., p.342

⁵ Carlo Esposito, *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova 1954, p.246.

intuitu personae, con tutte le possibilità di favoritismo ed arbitrî che un tale sistema di nomina comporta”⁶. Il punto non è casuale, e non riguarda solo gli aspiranti dipendenti pubblici: per avere un apparato imparziale, nella sua azione quotidiana rispettoso dei diritti e delle esigenze di tutti i cittadini, occorre un personale pubblico che non sia legato da debiti di riconoscenza verso i “potenti” (o verso questa o quella parte politica)⁷. Per questo, tra le tante modalità possibili per il reclutamento del personale (alcune certamente più “efficienti”, rapide e meno costose), il concorso pubblico è “il più idoneo a garantire i principi di imparzialità e buon andamento dei pubblici uffici, a condizione ovviamente che la stessa organizzazione del concorso vi si ispiri”⁸. Insomma, come è stato efficacemente sintetizzato, “l’accesso agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza realizza il principio democratico e persegue, al tempo stesso, il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione, attraverso la scelta di personale qualificato, selezionato in ragione dei meriti e non delle appartenenze politiche e/o sociali”⁹.

7. Il guaio è che troppe volte, nell’esperienza concreta, i due valori dell’imparzialità e del buon andamento, sembrano addirittura inconciliabili. Chi propone di selezionare il personale pubblico semplicemente con un sistema di quiz, o addirittura per sorteggio¹⁰, prende atto (con amarezza) dell’impossibilità di tener fermo il “binomio costituzionale”, e decide di privilegiare l’imparzialità, rinunciando all’obiettivo di “selezionare i migliori”. Al contrario, chi ha auspicato la generalizzazione di forme di reclutamento privatistico per la dirigenza, in specie nell’amministrazione locale, probabilmente – al di là del nodo delicatissimo dello *spoils system* fiduciario - ha ritenuto di privilegiare nettamente la qualità (selezione diretta, retribuzione “competitiva”, la sfida intrinseca del contratto a termine), a tutto scapito dell’imparzialità. Noi (che, come ricorda spesso il Ministro, siamo inguaribili conservatori) vorremmo trovare idee nuove, senza rinunciare a nessuno di quei due valori.
8. Si tratta insomma di leggere il binomio imparzialità-buon andamento in un percorso circolare: se il concorso pubblico è davvero imparziale, può contribuire al buon andamento della p.a., perché vi porterà le migliori energie disponibili, ma se la gestione del concorso non risponde a criteri di buon andamento (speditezza, efficienza, efficacia, economicità), probabilmente presterà il fianco a comportamenti concreti assai poco imparziali, e comunque suggerirà alle p.a. di sottrarsi al meccanismo concorsuale, privilegiando sistemi meno imparziali.
9. Penso ai molti esempi, recenti e diffusi, di “fuga dal concorso”, quando “la pesantezza delle procedure concorsuali ... ha costituito alibi e incentivi per la proliferazione delle assunzioni in deroga”¹¹. Anche questa non è una novità, se è vero che si stima che “fra il 1977 e il 1992 circa il 60 per cento degli impiegati sia entrato nell’amministrazione statale senza concorso”¹², riducendo il precetto costituzionale ad un ipocrita simulacro. In tempi più recenti, la “fuga” ha seguito quattro strade concorrenti:
 - anzitutto il ricorso abnorme a forme di lavoro flessibile e “precario”, non come legittimo strumento per fronteggiare emergenze o “picchi” di attività, ma come via normale di reclutamento (rapido, e spesso del tutto discrezionale: si pensi al caso estremo del c.d. “lavoro interinale”) di nuove risorse sostanzialmente stabili¹³

⁶ Marcello Amendola, voce Concorso a pubblico impiego, *cit.*, p.613.

⁷ Di “maggiore indipendenza dal potere esecutivo e ... maggiore garanzia per i conseguimento dei fini istituzionali”, parlano Nicola Assini e Mario Solinas, voce *Concorso a pubblico impiego*, *cit.* p.1.

⁸ Cesare Pinelli, *Commento all’art.97 della Costituzione*, *cit.* p.340 (*cf.*, inoltre, la costante giurisprudenza costituzionale sul punto: 453/1990, 333/1993,...)

⁹ Agatino Cariola, voce *Amministrazione pubblica*, in *Dizionario sistematico di diritto costituzionale*, a cura di Stelio Mangiameli, ed. Il Sole 24 ore, Milano 2008, p.813)

¹⁰ Non si tratta di un’ipotesi di scuola: il sorteggio è stato più volte utilizzato per le assunzioni in aziende o società in house di enti locali, o per le assunzioni a tempo determinato, ad esempio nei servizi educativi e scolastici comunali, nell’ambito di elenchi o albi a cui si poteva accedere per titoli professionali.

¹¹ Cesare Pinelli, *Commento all’art.97 della Costituzione*, *cit.* p.352

¹² *Ibidem*, citando Sabino Cassese, “Maldministrazione” e rimedi, in *Foro it.*, 1992, V, p.247

¹³ Di qui la necessità, che ha aperto nuovi problemi per il rispetto del principio del concorso pubblico (*cf.* da ultimo, Corte cost., 8.7.2009, n.215, ma, prima ancora, Corte cost. n.205/2004), di grandi operazioni di “stabilizzazione”, avviate con le leggi finanziarie del 2007 e del 2008 (n.296/2006 e 244/2007) e di nuovo oggetto di intervento legislativo con il decreto legge n.78/2009, convertito con modificazioni dalla legge n.102/2009

- la creazione e la proliferazione di società strumentali, di solito rispettose del principio dell'*in house providing*, e tuttavia utilizzate proprio per selezionare staff tecnici con modalità più semplici (e meno trasparenti) di quelle imposte per i “normali” impieghi pubblici¹⁴
 - le esternalizzazioni non necessarie (cioè l'*outsourcing* di attività e funzioni che ben potrebbero, e forse dovrebbero, essere rese dagli apparati pubblici), per assicurarsi una qualità professionale, e la capacità di rapido adeguamento alle mutevoli esigenze dell'amministrazione, troppo difficili da perseguire all'interno dell'amministrazione¹⁵
 - la “tracimazione di fatto” delle ipotesi di *spoils system* stabilite dalla legge (i “casi stabiliti dalla legge”), ad esempio affidando ad apparati fiduciari – uffici di gabinetto, uffici di diretta collaborazione – compiti di amministrazione attiva, o moltiplicando gli incarichi dirigenziali “esterni” ben oltre l'eccezionalità quantitativa e qualitativa.
10. Di fronte a queste realtà, non serve però reagire con nobili richiami ai valori costituzionali, se non si affrontano con serietà e coraggio le disfunzioni del modello concorsuale, sia con proposte *micro* – di semplificazione e razionalizzazione dei singoli “passaggi” del procedimento - sia con proposte più ambiziose, di radicale riforma del reclutamento del personale pubblico. Non c'è dubbio, infatti, che l'investitura diretta dei governi locali e l' “allusione” ad una analoga investitura del governo centrale, se hanno promosso un (positivo) rafforzamento della “responsabilità di risultato” dei medesimi governi nei confronti delle rispettive comunità, hanno inevitabilmente portato nuovi argomenti alla cultura del “fare (e fare rapidamente), a prescindere dai modi”. Insomma, a rinverdire, nel vivo delle dinamiche amministrative, il vecchio proverbio cinese citato da Deng Tsiao Ping, secondo cui non è importante il colore del gatto, purché sappia prendere i topi. Per questo, una coraggiosa riforma dei sistemi di reclutamento del personale pubblico – lungo la via dell'efficienza, della speditezza, del contenimento dei costi - è l'unico modo per salvaguardare i valori costituzionali che tanto ci stanno a cuore.
11. E' bene allora ribadire un punto, acclarato da molti anni, e tuttavia ancora incerto nelle opinioni di molti amministratori, qualche commentatore, qualche giudice. Il concorso non è (necessariamente) un percorso di guerra tra quiz preselettivi, lunghi esercizi letterari per le prove scritte, titoli da valutare, colloqui di sapore scolastico, domande, verbali ed altre carte che girano vorticosamente, trabocchetti formali in cui anche la commissione più avvertita può sempre cadere. Insomma, il concorso di cui parla la Costituzione non è necessariamente una macchina infernale. In fin dei conti, il precetto costituzionale si traduce in due semplicissimi comandi: l'apertura della selezione a tutti i potenziali interessati, senza irragionevoli barriere preventive, e un metodo di scelta (il criterio selettivo) che valorizzi esclusivamente le capacità professionali (cioè la capacità di ricoprire il ruolo nel modo più efficace, più utile per la collettività).
12. Sul primo punto – l'accesso aperto, in condizioni di uguaglianza – sono necessarie alcune precisazioni:
- se è vero – come abbiamo già sottolineato – che l'imparzialità del concorso pubblico può essere declinata come valore “strumentale” (procedura assunzionale imparziale per costruire un apparato professionale imparziale), è altrettanto vero che il suo valore “oggettivo” trova una ferma e solenne esplicitazione nell'articolo 51 della Costituzione: “tutti i cittadini ... possono accedere agli uffici pubblici ... in condizioni di eguaglianza”, assicurando una particolare attenzione all'uguaglianza dei cittadini “dell'uno e dell'altro sesso”, anche con “appositi provvedimenti” per promuovere “le pari opportunità tra donne e uomini”¹⁶ (c'è anche, al secondo comma, il richiamo agli “italiani non appartenenti alla Repubblica”, su cui torneremo tra poco)
 - il principio della effettiva apertura a tutti i potenziali interessati (ovviamente sulla base di alcuni requisiti, che tuttavia non impongano irragionevoli e immotivate barriere) è davvero un punto

¹⁴ Correttivi in tal senso, per limitare la “tentazione” di utilizzare aziende e società *in house* come canale di elusione del principio concorsuale, sono stati introdotti a partire dagli artt. 18 e 23-*bis* del decreto legge n.112/2008, convertito in legge 6 agosto 2008, n.133.

¹⁵ Anche in questo caso, un (minimo) principio di cautela è stato imposto dal legislatore con l'art.22 della legge 18 giugno 2009, n.69

¹⁶ Così dopo la legge costituzionale 30 maggio 2003, n.1.

fermo irrinunciabile della civiltà giuridica: il suo più nobile antecedente storico si trova niente meno che nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1793!¹⁷

- dunque, anche se qualcuno ha sostenuto che le pp.aa., purché rispettino i principi indicati nell'art.35 del d.lgs. 165/2001 in tema di imparzialità e "tecnicità" della selezione, possono ormai utilizzare tutti i sistemi di scelta del personale in uso presso aziende private (colloquio individuale o di gruppo, affidamento ad una società specializzata nella ricerca di personale, ecc.), senza altre preoccupazioni, resta vero a mio avviso che la Costituzione, riconoscendo il diritto di tutti interessati di partecipare "in condizioni di parità" al percorso di accesso ad un impiego pubblico, impone all'amministrazione di adottare un procedimento pubblico e trasparente *ex ante* (il bando di concorso, comunque lo si voglia denominare), e conseguentemente di scegliere una metodologia di selezione capace di comparare il merito e/o le capacità professionali di tutti i concorrenti¹⁸.

13. E' indispensabile, a questo punto, fermarsi sul punto dei requisiti di accesso. E' pacifico che il principio di "apertura" non è contraddetto dalla predeterminazione di alcuni requisiti, sia generali (maggiore età, godimento dei diritti politici, insussistenza di specifici precedenti penali, ecc.) sia specifici (titolo di studio, patente di guida, esperienze professionali pregresse, ecc.), purché la somma dei requisiti non giunga ad essere un'ingiustificata "porta stretta", per escludere arbitrariamente candidati sgraditi e favorire i "predestinati". La questione torna però di drammatica attualità con l'articolo 51 del decreto legislativo 150/2009, che, sviluppando gli obiettivi della delega (art.2, lettera h, legge n.15/2009), ha integrato l'art.35 del d.lgs. 165/2001 per stabilire 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*". Il bizzarro riferimento alla "parità delle condizioni per l'accesso" sembra proprio la classica *excusatio non petita*, per una disposizione che afferma l'esatto contrario, consentendo - sulla base di argomentazioni fantasiose - di limitare la partecipazione ad un concorso pubblico ai residenti nel territorio di una determinata regione o provincia, o addirittura di un Comune (e perché no di un quartiere, magari per assumere un "vigile di prossimità" o un operatore sociale "radicato nella sua comunità"?). E' doloroso constatare che né la Conferenza unificata né le Commissioni parlamentari - pur impegnate in un serrato esame dello schema di decreto legislativo, non privo di toni polemici - abbiano dedicato alcuna attenzione a questa disposizione: è un "pensar male" l'ipotesi che molti - anche assai lontani dai proclami "etnici" di sapore razzista, propri di una sola forza politica - abbiano colto l'occasione di "concorsi mirati", apprezzabili dai diretti interessati (*rectius*: dai propri elettori), grati nel futuro a chi riserverà loro l'agognato posto pubblico?
14. E' evidente che quel meccanismo va in netta rotta di collisione con il principio di imparzialità, come con quello di buon andamento, nella misura in cui - fotografando *ex ante* i fortunati predestinati - preclude l'accesso ad altri concorrenti, più meritevoli e capaci. Immagino (spero, attendo) che la Corte sia investita della questione, in relazione ai principi stabiliti dagli articoli 51 e 97, ma anche ai valori fondamentali proclamati negli articoli 3, 4 e 5, e al limite insuperabile posto alle autonomie territoriali dal primo comma dell'articolo 120¹⁹. Chissà se il giudice amministrativo, in sede di rimessione, si ricorderà che il Consiglio di Stato, a proposito di una vicenda assai meno grave (i criteri di aggiudicazione di un appalto per servizi alla persona), ebbe a sottolineare che l'attribuzione non di una riserva, ma semplicemente di "*uno specifico punteggio in base al collegamento del soggetto partecipante con il territorio di riferimento dell'amministrazione indicente (può) essere ammissibile*

¹⁷ "Tutti i cittadini sono ugualmente ammissibili agli impieghi pubblici", in C. Pinelli, *Commento all'art.97 della Costituzione*, cit. p.328; ibidem, una interessante ricognizione di analoghe affermazioni in Costituzioni e Statuti ottocenteschi, anche nei regni italiani preunitari.

¹⁸ Per la massima discrezionalità nei metodi di selezione, cfr. Luca Tamassia, *Automatismi addio, arriva la selezione*, in Guida agli enti locali, n10/2002, p.7 ss.; di opinione avversa, cfr. *Organizzazione e risorse umane negli enti locali*, a cura di N.Falcone, P.Monea e M.Mordenti, Maggioli editore, Rimini 2005, p.417, e Maria Giovanna Greco, *Accesso al pubblico impiego, in Il lavoro nelle amministrazioni regionali e locali: privato nel pubblico o pubblico nel privato?*, Suppl. a Lavoro e previdenza oggi, n.6/2008, p.99.

¹⁹ Non a caso il (discusso) meccanismo della c.d. "proporzionale etnica" per l'accesso agli impieghi pubblici nella Provincia autonoma di Bolzano/Bozen è stato reso possibile grazie al rango costituzionale dello Statuto di autonomia.

*soltanto se non preponderante rispetto agli altri criteri di selezione*²⁰.

15. Paradossalmente (ma mica tanto!) le trasformazioni in atto nella società italiana ed europea dovrebbero spingerci verso lidi diametralmente opposti. Come nel '47 si avvertì la necessità di includere nel principio di eguale accesso agli uffici pubblici anche “gli italiani non appartenenti alla Repubblica” (riprendendo il riferimento agli “italiani non regnicoli” del t.u. del 1923), oggi dovremmo piuttosto domandarci quanto e come sia rispettato il principio dell’accesso ai “posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche” per i cittadini comunitari, pur formalmente proclamato all’art.38 del d.lgs. 165/2001, e quale sia la ragionevolezza (di molte) delle esclusioni stabilite dal dpcm 7 febbraio 1994, n.174. E se non sia giunto il momento di aprire una schietta riflessione sulla generalizzata esclusione degli stranieri non comunitari da ogni sorta di impiego pubblico. Qualcosa dovrà pur dirci il fatto che, per sopperire ad una cronica carenza di personale infermieristico nel servizio sanitario nazionale, il legislatore è intervenuto a più riprese per permettere (anzi, per sollecitare) l’accesso (sia pure con contratti a termine) di lavoratori extracomunitari. Ci sono insomma condizioni di evidente necessità funzionale, ma anche questioni di principio che non possono essere eluse. E’ ragionevole – resta ragionevole – che l’accesso agli uffici che “implicano l’esercizio diretto o indiretto dei pubblici poteri” o attengono “alla tutela dell’interesse nazionale” sia riservato ai cittadini italiani. Ma davvero tutti gli impieghi pubblici, qualificati ed esecutivi, presentano questi caratteri? Non mi sfuggono le implicazioni sociali di questo ragionamento (tanto più aspre in una fase di forte disoccupazione, soprattutto giovanile), ma non credo che un grande sindacato possa eludere il tema.
16. Molte altre cose si potrebbero dire sui requisiti d’accesso (a cominciare dalla questione dei titoli di studio, sempre più complicata in ragione della parossistica moltiplicazione dei corsi di laurea, triennale e specialistica), ma conviene passare oltre. E’ invece necessario fissare, a questo punto del ragionamento, gli elementi (davvero) imprescindibili del “metodo concorso” così come voluto dalla Costituzione. Già il legislatore – in particolare con il d.lgs. n.80/1998, che innovò sensibilmente le disposizioni del d.lgs. 29/1993 – ha mostrato come sia possibile superare gli schemi rigidi del passato. Oggi, rileggendo sistematicamente gli articoli costituzionali più volte citati alla luce della loro declinazione nell’articolo 35 del d.lgs. 165/2001, possiamo riassumere quegli “elementi imprescindibili” in tre soli punti:
- ◆ la più ampia possibilità di accesso, in relazione alle caratteristiche del posto da ricoprire
 - ◆ l’imparzialità del procedimento selettivo
 - ◆ la comparazione tra i candidati esclusivamente sulla base delle competenze (tecnico-professionali, ma anche attitudinali) necessarie per assolvere nel migliore dei modi ai compiti attesi.
- Tutto il resto – modalità dei bandi e presentazione delle domande, composizione delle commissioni, caratteristiche e metodologie delle prove selettive, criteri di precedenza o di preferenza – è semplice declinazione di questi tre elementi. In altre parole, in un procedimento di accesso ad impieghi nella p.a. si possono riconoscere i tratti distintivi del concorso pubblico, come prescritto dalla Costituzione, se quei tre punti fermi sono rispettati: nulla di più e nulla di meno. Diventa a questo punto possibile la ricerca delle migliori soluzioni innovative.
17. Già ricordavo l’utilità di innovazioni *micro*, piccoli passi in avanti comunque positivi. Alcuni, dopo decenni di stasi, li abbiamo fatti negli ultimi quindici anni: penso alla diffusione generalizzata dell’autocertificazione (anche se, in barba alla legge, continuano a leggersi bandi di concorso che richiedono la presentazione di documenti amministrativi), ai moduli per le domande di concorso che ne consentano la lettura ottica (purché ovviamente facilmente accessibili da chiunque), riducendo al minimo i tempi di istruttoria (normalmente biblici, in specie nelle grandi amministrazioni), alle prove psico-attitudinali (chissà perché frequenti solo per i corpi armati o assimilati, come se particolari attitudini personali non fossero indispensabili anche in molti altri lavori²¹). Ricordo con orgoglio il

²⁰ Consiglio di Stato, sezione V, 11 gennaio 2006, n.28.

²¹ E’ interessante ricordare che oltre mezzo secolo fa, nel corso del dibattito al Senato per la delega legislativa sul nuovo statuto degli impiegati civili dello Stato, Aldo Bozzi aveva richiamato l’attenzione a valutare “non soltanto il grado di cultura dell’aspirante, ma anche la sua personalità e le sue attitudini ad assumere lo status di pubblico impiegato”, suggerendo peraltro di soddisfare tale esigenza valorizzando le prove orali “che non dovrebbero costituire quasi un *bis in idem* di quelle scritte” (in Marcello Amendola, voce Concorso a pubblico impiego, *cit.*, p.616).

caso del maxi-concorso per istruttori di Polizia municipale, bandito dal Comune di Roma alla vigilia del Giubileo (110.000 domande per 1.000 posti!), che fu iniziato e concluso in meno di un anno, ricorrendo a tecnologie informatiche per tutte le prove (esame psico-attitudinale, conoscenze professionali, persino le competenze linguistiche), sopprimendo – con grande stupore e “scandalo” di molti – le tradizionali prove scritte e orali. Certo, perdemmo il fascino del colloquio diretto (memorabile quello di Alberto Sordi nel film “Il vigile”), ma i tempi furono ridotti all’osso e, soprattutto, con la correzione automatizzata e “in tempo reale” degli elaborati, si prosciugò l’acqua dove tradizionalmente prosperavano le raccomandazioni.

18. Altre cose si possono fare oggi. Ad esempio valorizzando la posta elettronica certificata come unico strumento di dialogo tra amministrazione e candidati²². Semmai occorre ragionare sul fatto che molte di quelle innovazioni erano possibili – a volte prescritte – da decenni²³: perché sono state trascurate? Se non c’era (e non c’era) un impedimento formale, quali altri “impedimenti” hanno bloccato la modernizzazione e la trasparenza dei procedimenti assunzionali? Non è difficile rispondere alla domanda; più complicato è il che fare perché la storia non si ripeta.
19. Si può, però, e si deve essere più ambiziosi. E anche qui ci sono dei precedenti su cui riflettere, alcuni positivi e altri meno fortunati. Un esempio felice fu quello proposto più di trent’anni fa da Mario Rusciano, con l’idea di sostituire al concorso pubblico, per gli impieghi caratterizzati da un contenuto tecnico-professionale più semplice, la chiamata numerica dalle “liste” degli uffici di collocamento²⁴ (diverso è il caso – in parte – per le assunzioni delle c.d. “categorie protette”). Oggi, com’è noto, la chiamata dai centri per l’impiego riguarda solo “le qualifiche e profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell’obbligo” (art.35/165). E allora, pur prescindendo dalle conseguenze logicamente possibili per l’(incerto) innalzamento dell’obbligo scolastico, domandiamoci se sia possibile (è auspicabile) ampliare ulteriormente la fattispecie, magari verso l’insieme dei profili di qualifica non dirigenziale. La questione è delicata, con evidenti *pro* e *contro*:
 - ◆ tra i *pro* ci sono l’abbattimento radicale (anzi, il sostanziale azzeramento) dei costi e dei tempi che gravano le singole amministrazioni, e l’oggettiva imparzialità delle graduatorie
 - ◆ tra i *contro*, una ulteriore deriva localistica (ciascun cittadino può essere iscritto solo nelle liste del centro per l’impiego di residenza), e una sostanziale rinuncia ad una parte importante del “buon andamento” (cioè alla possibilità di comparare seriamente le capacità professionali per figure e profili di grande delicatezza).
20. A queste preoccupazioni si può peraltro porre rimedio:
 - ◆ limitando la possibilità (*rectius*: il dovere) di assumere tramite i centri per l’impiego alle qualifiche e ai profili per cui non sia richiesta la laurea, che non siano presidiati da ordini o albi professionali (es. geometri, ragionieri, ecc.) o che non rivestano particolari funzioni specificate dalla legge (penso ai corpi armati e/o con funzioni di polizia, anche regionale o locale)
 - ◆ prevedendo (almeno) liste integrate a livello regionale, in modo che a fonte della chiamata di una p.a. siano coinvolti tutti gli iscritti nelle liste dei centri per l’impiego della regione (semmai, considerando le dimensioni di alcune regioni, si può aggiungere che il lavoratore non perda la posizione se rifiuta una chiamata per un territorio provinciale diverso dal proprio)
 - ◆ ipotizzando che, almeno per i profili più elevati (quelli, ad esempio, per i quali è richiesto un titolo di scuola secondaria superiore), la graduatoria stilata dai centri per l’impiego non consideri solo le condizioni personali (carico familiare, situazione economica e patrimoniale, anzianità di disoccupazione), ma anche la votazione conseguita nell’esame di Stato per il titolo richiesto
 - ◆ riconoscendo comunque all’amministrazione “chiamante” – come del resto già accade nelle ipotesi previste dall’art.35/165 – la facoltà di fissare ulteriori requisiti e/o di sottoporre il personale chiamato ad una prova di idoneità professionale: è vero che anche qui potrebbero nascondersi trabocchetti e raccomandazioni, ma è evidentemente più facile vigilare sulla ragionevolezza dei eventuali requisiti aggiuntivi (se ne occuperebbe subito il giudice amministrativo), e il

²² Oggi sollecitato dall’art.34 della legge 18 giugno 2009, n.69.

²³ Valga per tutti l’esempio del richiamo all’“ausilio di sistemi automatizzati” per i procedimenti selettivi, già previsto dall’art.20 della legge n.93/1983.

²⁴ Cfr. Mario Rusciano, *L’impiego pubblico in Italia*, Il Mulino, Bologna 1978, p.264, ss.

“capovolgimento dell’onere della prova” (escludere il candidato non idoneo, piuttosto che stilare la graduatoria dei migliori) probabilmente suggerirà una buona dose di cautela alle amministrazioni ...

21. Per offrire risposte efficaci anche ai problemi del reclutamento di professionalità più qualificate (esclusi i dirigenti), si può invece ipotizzare che ciascuna amministrazione, nell’ambito delle proprie autonome valutazioni sull’*an*, sul *quid*, e sul *quantum* (se assumere, quali figure professionali assumere, quando e quanto assumere), debba necessariamente procedere per chiamata numerica da graduatorie predisposte con concorsi aperti, banditi periodicamente in ambito regionale, e possa invece procedere con il meccanismo consueto (concorso pubblico bandito dalla singola amministrazione) solo in caso di indisponibilità della graduatoria (graduatoria esaurita, o figura professionale non contemplata dalle graduatorie in quel momento vigenti). La logica di fondo non è molto distante da quella fin qui esaminata, ma tiene conto della necessità di garantire una rigorosa “selezione comparativa” per meriti e competenze, a fronte di profili professionali complessi, specialistici, particolarmente qualificati. Non è difficile cogliere i vantaggi di un tale sistema (che in qualche modo evoca il “modello Consip” per l’acquisto di beni e servizi):
- ◆ sarà più facile assicurare trasparenza e imparzialità ai procedimenti concorsuali, “sotto il fuoco dei riflettori”
 - ◆ i giovani avranno la possibilità di giocare le proprie carte con più semplicità, senza dover “rincorrere” i posti di lavoro comune per comune, provincia per provincia
 - ◆ le amministrazioni risparmieranno moltissimo tempo e molto denaro (il tempo e le risorse necessari per bandire un proprio concorso; le assunzioni si faranno con una semplice “chiamata”).
22. Anche questa idea non è affatto un’idea originale, e presenta aspetti problematici che non possiamo sottovalutare. L’ipotesi di “concorsi nazionali (o regionali) unificati, con cadenza annuale, e volti a <licenziare> degli idonei, da collocare in una graduatoria di merito, dalla quale le varie amministrazioni potrebbero attingere in qualsiasi momento, mano a mano cioè che si verificano vacanze nei rispettivi organici”, risale al Rapporto Giannini²⁵, che a sua volta sviluppava un’ipotesi appena abbozzata nella relazione della “Commissione Medici” del 1963²⁶. In anni assai più recenti, troviamo eco normativa di quelle suggestioni nelle disposizioni che auspicavano l’utilizzazione di graduatorie concorsuali già disponibili, ancorché bandite da altre amministrazioni, al posto della costosa e inutile reiterazione del procedimento concorsuale²⁷. Ed è comunque possibile che siano “banditi concorsi unici, previa convenzione fra gli enti interessati, prendendo come riferimento il territorio”, dato che “i concorsi unici costituiscono uno degli esempi più chiari e convincenti della vantaggiosità delle forme di collaborazione tra enti (economie di scala, maggiore professionalità dei selezionatori, ecc.)”²⁸. Naturalmente si tratta di cose diverse: il modello che vorremmo suggerire, riprendendo le tesi del Rapporto Giannini, si differenzia da un consueto concorso pubblico non solo per la “scala”, ma per l’oggetto: così come avviene nel sistema Consip, la competizione tra concorrenti non riguarderebbe la “conquista” di posti determinati nell’ambito di organici piani assunzionali (di una o più amministrazioni), ma il mero inserimento in una graduatoria di disponibilità, da cui successivamente le diverse amministrazioni potrebbero attingere secondo le proprie esigenze. In

²⁵ Rapporto sui principali problemi dell’amministrazione centrale dello Stato, in Riv.trim.dir pubbl., 1982, p.741, ricordato in C.Pinelli, Commento all’articolo 97 della Costituzione, cit., p.346

²⁶ Idem, p.345

²⁷ Cfr. legge 16.1.2003, n.3, art.9, *Utilizzazione degli idonei di concorsi pubblici*. “1. A decorrere dal 2003, fermo restando quanto previsto dall’articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, in materia di programmazione delle assunzioni, con regolamento emanato ai sensi dell’articolo 17, comma 2, della legge 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 non economici 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. 2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alle finalità del presente capo secondo le rispettive competenze previste dai relativi statuti e dalle norme di attuazione”. Cfr. inoltre legge 24.12.2003, n.350, art.3, c.61: (...) “In attesa dell’emanazione del regolamento di cui all’articolo 9 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, 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.” In una misura assai modesto, lo stesso spirito si incontra nel comma 5 dell’art.35 del d.lgs. 165/2001.

²⁸ Così, in. *Organizzazione e risorse umane negli enti locali*, a cura di N.Falcone, P.Monea e M.Mordenti, Maggioli editore, Rimini 2005, , p.418).

questo senso, i riferimenti più prossimi sono il sistema attualmente vigente in Francia per l'ingresso nella Funzione pubblica territoriale²⁹, e, nel contesto italiano, l'esperienza – almeno all'inizio, di grande interesse e valore – del “progetto RIPAM”, avviato nel 1994 dal Fornez. Anche in quel caso, per modernizzare le amministrazioni territoriali del Mezzogiorno (e forse per consentirle di sottrarsi alle enormi pressioni che accompagnavano ogni iniziativa concorsuale), si decise affidare al Fornez “il delicato compito di selezionare e formare il personale idoneo a ricoprire i posti vacanti negli organici delle amministrazioni locali e regionali ... attivando specifiche procedure corso-concorsuali”³⁰. Il modello francese, per la sua sistematicità, è quello che ci offre più indicazioni operative:

- Concorsi banditi in ambito territoriale (dipartimentale, regionale o inter-regionale a seconda delle categorie di dipendenti), in base ad un fabbisogno stimato dalle amministrazioni (ed opportunamente integrato di una percentuale media del 10 per cento)
- Liste di “idonei” di validità triennale
- Possibilità per le amministrazioni di “attingere” alle liste con ampia discrezionalità (la lista, o albo, presenta i nomi degli idonei in ordine alfabetico), sia per le assunzioni a tempo indeterminato – dopo un non brevissimo periodo di prova – che per eventuali contratti a termine
- Gestione dei concorsi e dei percorsi formativi affidata ad istituzioni proprie della “funzione pubblica territoriale” (*Conseil Supérieur de la Fonction publique territoriale* e *Centre de Gestion de la Fonction publique territoriale*), governate paritariamente da rappresentanti delle amministrazioni e delle organizzazioni sindacali.

23. Proprio questi importanti precedenti ci obbligano però ad interrogarci: a) sulle ragioni del mancato sviluppo delle potenzialità insite nella “intuizione RIPAM”; b) su alcuni limiti intrinseci di tutti quei modelli (in parte analoghi a quelli già evidenziati per le chiamate dai centri per l'impiego: come sottrarsi all'alternativa secca tra concorsi su base nazionale – con la conseguente richiesta, per i vincitori, di una gravosissima mobilità sul territorio – e graduatorie su base micro-territoriale?) c) sugli inconvenienti che, nel contesto politico-culturale italiano, deriverebbero da un secco “trapianto” del modello francese (in specie per le “chiamate” nominative e per la co-gestione delle istituzioni preposte al reclutamento e alla formazione); d) sui problemi di legittimità, derivanti dal riparto delle potestà normative e dal principio dell'autonomia organizzativa delle istituzioni territoriali, delineati con la revisione costituzionale del 2001.

24. L'ostacolo più difficile da superare è proprio quest'ultimo. La Corte costituzionale ha infatti spiegato con chiarezza assoluta che “la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale – in quanto riconducibile alla materia innominata dell'organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti pubblici regionali – è preclusa allo Stato (a maggior ragione attraverso disposizioni di dettaglio), e spetta alla competenza residuale delle regioni, ovviamente nel rispetto dei limiti costituzionali”³¹. Ancora: l'“area (della) organizzazione della propria struttura amministrativa (è) riservata, ai sensi dell'art.117 Cost., alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri (ad esempio, di privilegiare il ricorso alle procedure di mobilità) ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi”³². Non pare dunque facilmente percorribile la strada di una norma legislativa statale che imponga senza esitazione una certa modalità di reclutamento del personale delle amministrazioni regionali e locali (per lo meno per chi non apprezza recenti “stratagemmi legislativi” volti banalizzare il nuovo art.117 Cost.), né avrebbe un gran senso una riforma che di loro non si occupasse, sia per ragioni quantitative, sia perché lì, sovente, si misurano i problemi più gravi a cui vorremmo dare risposta. Si potrebbe allora seguire una strada

²⁹ Cfr. *Discipline e politiche di accesso al lavoro presso le amministrazioni pubbliche*, a cura di P.Gambale, L.Sanna e R.Scrivo, in *Innovazione e lavoro pubblico: alcune esperienze in Italia, Francia e Gran Bretagna*, quaderni Fornez, ufficio stampa ed editoria, Roma 2007. Cfr. inoltre Martine Paoli-Bosse, *La formazione iniziale del personale delle comunità locali in Francia*, relazione al seminario organizzato dalla Sspal, *La formazione delle risorse umane nei governi locali in Europa: spunti di riflessione per la situazione italiana* (atti in corso di pubblicazione).

³⁰ *I 10 anni del progetto RIPAM: riformare la PA formando innovatori*, ricerca Censis, Franco Angeli editore, Roma 2005, p.2

³¹ Corte cost., 14.12.2004, n.380.

³² Corte cost., 17.12.2004, n.390.

molto più prudente e indiretta (proprio seguendo il “modello Consip”, non a caso messo a punto dopo le obiezioni che frenarono le prime ipotesi “coercitive”): lo Stato – tramite il Formez o in altro modo – potrebbe bandire i concorsi (su base nazionale o regionale), consentendo alle amministrazioni territoriali di avvalersi delle conseguenti graduatorie, ma rispettando eventuali decisioni diverse, se adeguatamente motivate secondo obiettivi parametri di efficienza, efficacia ed economicità. Il “concorso unico” sarebbe così una opportunità, non un obbligo, e spetterebbe alla “politica” (all’opinione pubblica?) favorire un’ampia diffusione del modello, salvo motivate eccezioni. Per non tacere del fatto che il giudice contabile potrebbe comunque sindacare la scelta palesemente immotivata da cui derivassero oneri finanziari sproporzionati.

25. Certamente sarebbe una risposta ancora debole, pur se aperta a sviluppi importanti, e comunque viziata da un sospetto di insopportabile centralismo. Si potrebbe allora lavorare con maggiore determinazione, anzitutto distinguendo i concorsi per le amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali (per i quali ovviamente non c’è alcun impedimento di ordine costituzionale), dai concorsi, banditi in ciascuna regione, “a disposizione” delle istituzioni territoriali. Questi concorsi dovrebbero essere preceduti da una convenzione-quadro, promossa dalla Regione e aperta all’adesione di Province, Comuni, Camere di Commercio, Ipub, ecc., e potrebbero essere gestiti dalla medesima Regione o (meglio) da un organismo tecnico, partecipato dall’intero sistema delle autonomie (com’è oggi la Scuola superiore per la pubblica amministrazione locale, naturalmente da potenziare e innovare in quanto a struttura, organizzazione e compiti). Anche in questa ipotesi non ci sarebbe un vincolo formalmente imposto a tutte le amministrazioni, ma sarebbe rimessa loro non la singola decisione, sulla singola procedura assunzionale, bensì quella sul “modello” (sarebbe insomma una decisione più “pesante”, strategica, certamente oggetto di una forte attenzione esterna). Rimarrebbe ovviamente aperta la porta a procedure concorsuali “tradizionali”, da parte del singolo ente, in caso di graduatorie indisponibili per i profili professionali richiesti.
26. In ambedue i casi, credo proprio che sarebbe necessaria (e legittima) la modifica del primo comma dell’art.35 del d.lgs. 165/2001, per ampliare la fattispecie della lettera *b* (chiamate dalle liste dei centri per l’impiego) ed “articolare” quella prevista alla lettera *a* in due sotto-ipotesi: “tramite procedure selettive bandite dalle singole amministrazioni ...”, ovvero “tramite avviamento dei candidati inseriti in posizione utile nelle graduatorie derivanti da procedure selettive aperte bandite in ambito regionale ...”). A differenza del modello francese, si tratterebbe insomma di vere e proprie graduatorie, da cui attingere in ordine di merito, e come in Francia avrebbero una durata limitata nel tempo (tre anni?), e poter servire anche per eventuali assunzioni a termine a fronte di esigenze operative limitate nel tempo.
27. Il modello ipotizzato non presta il fianco alla critica di “localismo” in qualche misura inevitabile per le chiamate dai centri per l’impiego: tutti avrebbero la possibilità di partecipare a tutti i concorsi (come l’hanno ora o, meglio, come l’avevano prima della disposizione di sapore “leghista” del decreto Brunetta ...), ma per la medesima figura professionale – ad esempio per l’“istruttore di polizia regionale e locale” – ci sarebbero solo quindici concorsi, uno per ciascuna regione ad autonomia ordinaria. Quanto agli aspetti organizzativi e logistici (che qualche anno fa suscitavano grandi preoccupazioni, per la caotica esperienza dei “maxiconcorsi” in un noto albergo romano³³), semplici rimedi possono essere introdotti intervenendo sulle modalità di svolgimento delle selezioni (sono le innovazioni *micro*, di cui parlavamo al paragrafo 17), e con la regola che consente alla persona “chiamata” per un’amministrazione o una sede di altro territorio provinciale di rinunciare (per non più di una volta?) senza perdere il posto in graduatoria³⁴. L’obiezione più seria è piuttosto un’altra: la (ovvia) pubblicità della graduatoria potrebbe aprire il varco ad un inedito, ma non meno grave, “filone” di relazioni illecite, tra le persone collocate in buona posizione e le amministrazioni che potrebbero “chiamarle”. Alla risposta più istintiva – non c’è nessuna regola giuridica che possa scongiurare definitivamente il malaffare: è un principio che vale fin dalle tavole di Mosè! – se ne può

³³ La questione, affrontata dalla legge 127/97, trova ora eco in due disposizioni dell’art.35 del d.lgs. 165/2001: c.3, lettera d, e comma 5

³⁴ Anche nel modello francese, “in caso di rifiuto di più di due offerte di impiego, si viene direttamente eliminati dalle liste attitudinali”: così in *Discipline e politiche di accesso al lavoro presso le amministrazioni pubbliche*, cit., p.58.

aggiungere un'altra: i (gravi) vincoli quantitativi che limitano sempre le capacità assunzionali delle singole amministrazioni (penso soprattutto agli enti locali) rendono comunque ardua la decisione di privilegiare l'assunzione di una figura professionale di non prioritaria utilità (perché "raccomandata"), sapendo che così si esclude la possibilità di assumerne una diversa, necessaria ed urgente. Ed anche in questo caso è più semplice il controllo dell'opinione pubblica (la decisione "il Comune ha preferito assumere un geometra piuttosto che un assistente sociale" è più facile da valutare e giudicare rispetto all'altra: "il Comune ha assunto il signor B piuttosto che il signor C").

28. La riflessione ci porta a questo punto inevitabilmente ad un passaggio successivo, senza dubbio delicato: l'intricata materia dei concorsi interni, e più in generale dei concorsi banditi dalle singole amministrazioni (anche) come leva di sviluppo delle risorse umane, per le progressioni di carriera dei dipendenti. La Corte ha già richiamato molte volte l'attenzione sulla necessità di prevedere anche per queste procedure concorsuali piena pubblicità e trasparenza e un'adeguata apertura "all'esterno", in omaggio ai principi costituzionali già da noi richiamati³⁵, anche se non ha mai osteggiato la valorizzazione delle esperienze professionali acquisite nell'ambito dell'amministrazione, anzitutto in sede di stabilizzazione dei rapporti di lavoro "precari"³⁶. Sul punto, del resto già affrontato dal legislatore, per limitare i "concorsi riservati" ad ipotesi davvero eccezionali³⁷, è intervenuto ora con particolare determinazione il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150. Non credo sia contestabile l'affermazione (del resto non nuova: anzi, chiara ed esplicita già nei CCNL del 1999), secondo cui le progressioni economiche (c.d. "orizzontali") debbono essere attribuite in modo selettivo sulla base di un congruo sistema di valutazione³⁸ e le progressioni "verticali" (cioè l'accesso ad altro più elevato profilo professionale) debbono soggiacere ai principi costituzionali per l'accesso agli impieghi pubblici³⁹. I problemi sono altri. Da un lato, nessuno ha cancellato la disposizione del Tuel secondo cui "gli enti locali ... possono prevedere concorsi interamente riservati al personale dipendente, solo in relazione a particolari profili o figure professionali caratterizzati da una professionalità acquisita esclusivamente all'interno dell'ente" (art.91.3: giova ricordare che l'art.1.4 del medesimo d.lgs. 267/2000 fissa il principio ermeneutico secondo cui le disposizioni del testo unico non possono essere derogate se non espressamente). Occorre dunque ragionare sulla possibilità e sull'opportunità di prevedere ancora ipotesi di "concorsi riservati", sia pure in casi particolari (magari non decisi localmente, caso per caso, ma individuati dalla legge o – meglio – dai CCNL di comparto: si pensi, per fare l'esempio più ovvio, ai profili professionali – in amministrazioni statali, regionali e locali – assimilabili per modalità organizzative e caratteristiche operative ai corpi armati dello Stato). Dall'altro, però, a fronte di una radicale riforma del reclutamento, che di fatto sottrae alle singole amministrazioni la possibilità di valutare le capacità professionali dei nuovi dipendenti, c'è probabilmente l'esigenza nuova, forte e niente affatto incomprensibile di consentire alle medesime amministrazioni di governare davvero il proprio capitale umano, promuovendo le energie migliori, valorizzando il merito e le competenze. Per questo la riforma del reclutamento dovrebbe accompagnarsi da una nuova revisione del sistema di classificazione, proprio al fine di ridurre gli "sbarramenti" solo ai casi oggettivamente necessari (il geometra di categoria C, ancorché laureato, per

³⁵ Spiega ad esempio la Corte: "Il pubblico concorso è altresì un 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" (C.Cost., 16.5.2002, n.194: il caso di specie riguardava una riserva del 70% dei posti in un procedimento di progressione di carriera). Cfr. inoltre C.cost. n.34/2004 e 159/2005.

³⁶ Cfr. anzitutto la recentissima Corte cost. 8.7.2009, n.215: "pure in regime di impiego pubblico privatizzato, «il collocamento in ruolo costituisce la modalità attraverso la quale si realizza l'inserimento stabile dell'impiegato in un posto della pianta organica di una pubblica amministrazione, cosicché la garanzia del concorso pubblico non può che riguardare anche l'ipotesi di mera trasformazione di un rapporto contrattuale» in una posizione di ruolo (sentenza n. 205 del 2004). Vero è, peraltro, che la citata sentenza ... reputa non incompatibile con l'art. 97 Cost. «la previsione per legge di condizioni di accesso intese a consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione», purché «l'accesso al suddetto rapporto non di ruolo sia a sua volta avvenuto mediante una procedura concorsuale». Cfr. inoltre Corte cost. n. 363/2006.

³⁷ Ci si riferisce ad esempio alla disposizione dell'art.91, terzo comma, del d.lgs. 267/2000: "Gli enti locali che non versino nelle situazioni strutturalmente deficitarie possono prevedere concorsi interamente riservati al personale dipendente, solo in relazione a particolari profili o figure professionali caratterizzati da una professionalità acquisita esclusivamente all'interno dell'ente".

³⁸ Cfr. l'art.5 del CCNL del comparto regioni e autonomie locali del 31.3.1999, e, dieci anni dopo, l'art.23 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n.150.

³⁹ Anche in questo caso, di "procedure selettive" parlava apertamente l'art.4 del CCNL 31.3.1999: la novità più rilevante portata dal d.lgs. 150/2009 (art.62) sarebbe, in questo caso, il divieto di prevedere, per gli "interni", un titolo di studio diverso da quello prescritto dai candidati "esterni", come invece ipotizzava il terzo comma della citata disposizione contrattuale.

diventare ingegnere di categoria D non potrà che partecipare ad un concorso), e permettere negli altri casi un più organico sviluppo della carriera, dalla posizione di accesso fino a posizioni più complesse, per compiti e responsabilità, naturalmente nel quadro di un sistema di valutazione efficace, rigoroso e selettivo.⁴⁰ Forse il sistema di valutazione potrebbe “appoggiarsi” ad una base di crediti formativi validati da un soggetto esterno alla singola amministrazione (la Sspal?), o addirittura si potrebbe ipotizzare che le “progressioni verticali riservate” – almeno nei livelli più qualificati (p.es., nel passaggio tra la categoria C e la D del comparto regioni e autonomie locali) – siano necessariamente condizionate dal superamento di un corso di aggiornamento professionale e riqualificazione organizzato dalla stessa Sspal o da un analogo organismo in ambito territoriale.

29. E' inutile argomentare perché le due ipotesi riformatrici fin qui descritte sono inadeguate per il reclutamento della dirigenza. Troppo delicate e rilevanti sono le funzioni assegnate ai dirigenti dall'ordinamento; troppo marcata è l'autonoma responsabilità loro riconosciuta (sia chiaro: è un'autonomia necessaria e preziosa, per invertere il principio di distinzione tra funzioni politiche e gestione amministrativa imparziale), per immaginare che le amministrazioni possano rinunciare a selezionare i “propri” dirigenti. Al tempo stesso non si può proprio applicare al dirigente pubblico la nota definizione del dirigente d'impresa come “*alter ego* dell'imprenditore”, per l'ottima ragione che il sindaco (il presidente, il ministro) non è “padrone” dell'amministrazione, e che il dirigente è chiamato ad esercitare un'autonoma funzione di rilievo costituzionale “al servizio esclusivo della nazione”. In ogni caso, è comunque vero che alcune delle patologie poc'anzi ricordate per il tradizionale “modello concorsuale” riguardano, magari in scala ridotta, anche i concorsi per posti di qualifica dirigenziale. Che fare? Certamente si può (si deve) intervenire sul *micro*, con le innovazioni di carattere organizzativo e procedurale a cui abbiamo fatto cenno. Certamente si possono diversamente modulare le prove concorsuali, per valorizzare le attitudini dirigenziali più che le conoscenze liberesche. Certamente è da salvaguardare, potenziare e ulteriormente migliorare il modello Sspa (corso-concorso), che ha dato prove eccellenti. E si può sviluppare ulteriormente il rapporto tra formazione universitaria specialistica ed accesso alla dirigenza pubblica⁴¹. Mi domando se si possa tentare qualcosa di più, soprattutto pensando alla dirigenza delle amministrazioni territoriali. Un modello su cui riflettere – in questo senso – è quello sperimentato dalla Sspal per la selezione/formazione dei segretari comunali e provinciali: un concorso nazionale per esami (forse un po' troppo tradizionale, lento, costoso, ma su questo fronte, in teoria, non è difficile innovare), e poi un corso-concorso, serio e rigoroso, da cui scaturisce non l'accesso al “posto” (che non c'è più), ma l'iscrizione all'albo, da cui i sindaci possono liberamente attingere. Insomma, quel modello cerca di coniugare l'autonoma responsabilità del “governo” (locale) nella scelta del vertice dell'apparato professionale ed una garanzia di competenza e affidabilità, testata da un percorso selettivo imparziale. Il meccanismo “regge” per l'esistenza di due corollari: la temporaneità dell'incarico (il nuovo sindaco può sempre scegliere un nuovo segretario, senza essere condizionato dalle decisioni del predecessore) e la “protezione” del segretario dal “capriccio” del politico (il sindaco può revocare l'incarico solo contestando gravi violazioni dei doveri d'ufficio). Forse si potrebbe mutuare lo stesso modello e la stessa logica (e la stessa garanzia di qualità) per altre figure dirigenziali di speciale responsabilità (il capo del personale, il ragioniere generale, il comandante della polizia locale), ma dovremmo poi fare i conti con l'oggettiva “precarizzazione” di altre figure dirigenziali, e dovremmo interrogarci sulla condizione del dirigente “in disponibilità”, cioè privo di incarico non per proprio demerito).
30. Per la generalità dei dirigenti delle amministrazioni territoriali – ferma la possibilità di approfondire meglio *in pro* e *in contro* di speciali procedimenti per figure di particolarissima responsabilità – è necessario confermare il principio dell'assunzione a tempo indeterminato. Per questo, sviluppando il ragionamento abbozzato nel paragrafo precedente, si può ipotizzare che, “a valle” del procedimento di definizione dell'albo degli “idonei”, l'amministrazione che intenda assumere uno o più dirigenti sia

⁴⁰ Va da sé che bisognerebbe sopprimere la bizzarra previsione dell'art.62 del d.lgs. 150/2009, secondo cui “per l'accesso alle posizioni economiche apicali nell'ambito delle aree funzionali è definitiva una quota di accesso nel limite complessivo del 50 per cento da riservare a concorso pubblico (niente meno che) sulla base di un corso concorso bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione”.

⁴¹ In proposito, cit. Gianfranco D'Alessio, *Offerta formativa universitaria e reclutamento del personale pubblico*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2005.

tenuta ad un avviso pubblico, che consenta agli interessati di presentare la propria candidatura e costringa la stessa amministrazione a motivare congruamente la propria scelta definitiva, in relazione al profilo professionale dei diversi candidati. La comparazione sulle qualità tecniche e le attitudini professionali avverrà così in due tempi e con diverse modalità: con un rigore tipicamente “concorsuale” in sede di ammissione all’albo, e con un approccio più “privatistico” (pur sempre vincolato dai requisiti del provvedimento amministrativo) in sede di “chiamata”. Sarà infine necessario puntualizzare le ipotesi di risoluzione del rapporto di lavoro per giusta causa o giustificato motivo, così da rafforzare i dirigenti “chiamati” anche a fronte di mutamenti politici, e al tempo stesso da consentire al vertice politico di allontanare il dirigente incapace o infedele che gli sia stato (magari consapevolmente) “imposto” dal governo precedente (limitate eccezioni di *spoil system* avrebbero, in questo quadro, un nuovo significato per “equilibrare” il sistema⁴²). In ogni caso gli albi regionali dovrebbero essere relativamente “corti”, per garantire attraverso la selezione una qualità davvero eccellente e limitare la discrezionalità della scelta, e dovrebbero avere una durata limitata nel tempo (tre anni?), per consentire nuovi accessi, con concorsi (corso-concorsi) periodici, e una verifica altrettanto periodica (ma opportunamente semplificata) della persistente capacità professionale dei “già iscritti”, anche in riferimento alle risultanze dei sistemi di valutazione per gli incarichi già ricoperti.

31. Varrebbe infine la pena di dedicare una maggiore attenzione alle modalità sempre più diffuse di coinvolgimento di nuove energie nelle amministrazioni pubbliche attraverso percorsi di *stages* pre e post-laurea⁴³, o attraverso le convenzioni con il servizio civile nazionale. Si tratta, con tutta evidenza, di esperienze che non possono e non debbono garantire una “corsia preferenziale” per l’accesso ai pubblici impieghi, e che non debbono trasformarsi in una nuova forma di “preariato”. Tuttavia sembra conforme al principio di buon andamento valorizzare tali esperienze - se ben condotte e accuratamente valutate - nei percorsi di reclutamento che abbiamo provato a sintetizzare (con un punteggio apprezzabile tra i titoli). Potrebbe essere il modo giusto per promuovere e valorizzare quelle forme di atipico coinvolgimento dei giovani nel mondo della p.a., che consentono loro di conoscerne e apprezzarne la realtà, al di là degli stereotipi sulla burocrazia pubblica, e permettono alle stesse amministrazioni di fare entrare un po’ di aria fresca e nuova nelle proprie stanze.
32. La conclusione del nostro ragionamento ci riporta inevitabilmente al precetto costituzionale, e al modo di inverare i principi di imparzialità e buon andamento nel reclutamento del personale pubblico. Avendo “gettato il sasso nello stagno”, ci auguriamo che emergano proposte ancora più “forti”, e che si migliorino queste stesse ipotesi di lavoro, sia con l’approfondimento dei profili giuridici e degli aspetti organizzativi, sia precisando le inevitabili importanti eccezioni per speciali comparti dell’amministrazione (a cominciare, ovviamente dal mondo della scuola, dell’università e della ricerca). E’ però prevedibile che, a fronte della complessità e delle evidenti difficoltà delle ipotesi di riforma, si reagisca con una obiezione radicale, di apparente buon senso: quei due valori sono già stati adeguatamente presidiati con le disposizioni che hanno riservato alla dirigenza (per definizione imparziale e per dovere attenta al buon andamento) la gestione dei procedimenti assunzionali, e che hanno vietato il coinvolgimento nelle commissioni di quanti ricoprono cariche politiche o incarichi sindacali. E’ la stessa logica che ha portato il legislatore delegato a disporre, nel d.lgs. 150/2009, nuove rigide incompatibilità (di assai dubbia legittimità costituzionale) per i componenti degli organismi di valutazione (art.14.8), per chi debba assumere posizioni di rilievo nell’ambito dell’ARAN (art.58: c.5-*bis* del nuovo art.46/165), per i componenti della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle aa.pp. (art.13.3) e per i dirigenti preposti a “strutture

⁴² Circa la riserva di legge posta all’art.97.3 Cost per le eccezioni al principio del concorso, “la Corte costituzionale ha precisato che la potestà legislativa in materia deve <essere esercitata in armonia con la Costituzione>, e quindi con il principio del concorso pubblico. Da ciò consegue, ad avviso della Consulta, che le eccezioni a tale regola non solo devono essere disposte con legge, ma devono anche rispondere a peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico” (così Maria Giovanna Greco, *Accesso al pubblico impiego*, in *Il lavoro nelle amministrazioni regionali e locali: privato nel pubblico o pubblico nel privato?*, Suppl. a *Lavoro e previdenza oggi*, n.6/2008, p.99 , citando Corte cost. 9.11.2006, n.6, in *Lav.giur.*, 29007, p.263, con nota di M.G.Greco, *La deroga legislativa al principio costituzionale del concorso per l’accesso al pubblico impiego: natura e limiti*; *idem* C.cost. 18.12.1991, n.487, C.cost. 29.3.1983, n.81, C.cost. 26.2.1986, n.40.

⁴³ Un esempio eccellente è quello offerto dal sistema “SOUL” – sistema orientamento università e lavoro – delle università romane; informazioni in www.jobsooul.it

deputate alla gestione del personale” (art.52: c.1-*bis* del nuovo art.53/165). Proprio l’esperienza di molti, moltissimi concorsi degli ultimi anni ci dimostra però che questa impostazione è fallace, o almeno inadeguata. Una cosa è l’esclusione dei componenti degli organi di governo dalla gestione delle assunzioni: non si può e non si deve chiedere, a chi ha un ruolo politico, di fare “due parti in commedia”: promotore di politiche e programmi dichiaratamente (e democraticamente) “di parte”, e garante dell’imparzialità dell’amministrazione. Altro è pensare che i valori costituzionali dell’imparzialità e del buon andamento siano tutelabili solo agendo sul profilo delle persone preposte a determinate funzioni, piuttosto che sui modelli di organizzativi e procedurali. Questo è il vero limite culturale dell’intero disegno riformatore del Ministro Brunetta: pensare che l’efficienza e l’efficacia dell’amministrazione pubblica siano l’immediata conseguenza (solo) della somma dell’impegno e della correttezza professionale dei singoli dirigenti e dipendenti. Non è così: servono – è ovvio – persone consapevoli, competenti, rigorose, ma servono anche (e soprattutto: nessuna regola può escludere il rischio di comportamenti individuali scorretti) procedimenti ed assetti organizzativi costruiti per modernizzare l’amministrazione e renderla ogni giorno più attenta agli interessi del paese e ai diritti dei singoli cittadini.