

Il capitale umano nella pubblica amministrazione: dall'accesso al conferimento degli incarichi dirigenziali, tra conoscenze e competenze

di Stefania Pedrabissi.

Note introduttive

Nell'approfondire il tema «Quali saperi servono alla pubblica amministrazione? Selezione, valorizzazione e tutela della professionalità pubblica», mi è parso essenziale muovere l'indagine dall'elemento tempo. La consapevolezza del valore del tempo, quale bene giuridicamente rilevante, fattore determinante della *new economy*-in uno spazio globalizzato¹ che ha superato i tradizionali confini nazionali² e imposto un generale ripensamento delle modalità dell'azione amministrativa, delle conoscenze e del linguaggio amministrativo-è il primo dei saperi di cui necessita la p.a.. Il tempo è polisemico, si declina in efficienza e certezza dell'azione se riferito all'iter procedimentale amministrativo o diviene elemento fragile del patrimonio pubblico, se si considera l'innalzamento dell'età media dei dipendenti pubblici ovvero l'assenza di una regolare cadenza temporale nello svolgimento di procedure di reclutamento. Il tempo è, anche, voce essenziale nel processo di valutazione per il conseguimento degli obiettivi dirigenziali. Il titolo proposto deve essere, pertanto, letto attraverso il filtro del tempo che condiziona l'azione amministrativa sia con riferimento al profilo organizzativo sia con riferimento alla forza lavoro, il capitale umano alle pubbliche dipendenze.

Quanto al primo ambito, il fattore temporale è necessario per attribuire una dimensione attuale a quei saperi che sono necessari alla p.a. per fronteggiare il perdurante disallineamento che colloca le organizzazioni amministrative in posizione arretrata rispetto alla rapidità con la quale evolvono i bisogni della collettività. Le ragioni del mancato allineamento tra i tempi della collettività, specie se digitalizzata, e quelli delle strutture pubbliche dipendono da cause endogene ed esogene: le prime legate alla perdurante morfologia della consistenza organica complessiva della p.a., fra amministrazioni in grave carenza di organico e amministrazioni con eccedenze; le seconde a interventi legislativi stratificati nel tempo che hanno perso il senso di un disegno giuridico e organizzativo chiaro. Ne origina un problema comune: le modifiche organizzative interne, necessarie a ridisegnare l'articolazione amministrativa nel suo nucleo essenziale secondo le nuove logiche di efficienza, sono di competenza degli organi di vertice-sotto l'egida delle norme di carattere pubblicistico-e nei profili organizzativi più di dettaglio sono rimesse alla competenza della dirigenza³. Un assetto ben bilanciato unicamente sulla carta, ma che nella sostanza si è tradotto in

¹ Sul tema paiono indispensabili gli scritti di: S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003; ID., *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, 2006; ID., *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino, 2009; L. Casini, *Diritto amministrativo globale*, in *Dizionario di diritto pubblico* (diretto da S. Cassese), III, Milano, 2006, 1944 ss; ID, *Potere globale. Regole e decisioni oltre gli Stati*, Bologna, 2018; M. D'Alberti, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, 2008.

² Tema è diffusamente trattato da F. Astone, *Le amministrazioni nazionali nel processo di formazione ed attuazione del diritto comunitario*, Torino, 2004.

³ Per un inquadramento generale, senza alcuna pretesa esaustiva, si rinvia: S. Battini, *Al servizio della Nazione? Verso un nuovo modello di disciplina della dirigenza e del personale pubblico*, Relazione al 62° Convegno di Studi amministrativi, Varenna 22-24 settembre 2016, in www.eticapa.it; A. Boscati, *Il dirigente dello Stato*, Milano, 2006; M. Gola, *Il nuovo statuto della funzione pubblica: la dirigenza e il personale*, in F. Mastragostino, G. Piperata, C. Tubertini (a cura di), *L'amministrazione che cambia*, Bononia University Press, 2016, 155 ss; F. Merloni, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Bologna, 2006, 11 ss; L. Saltari, *La formazione e la selezione dei dirigenti pubblici nell'ordinamento statale, negli ordinamenti regionali e negli altri Stati*, in B.G. Mattarella (a cura di), *Dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, Roma, 2009, 29 ss.

un'erosione degli atti c.d. di macro organizzazione verso i profili di dettaglio, sì da vincolare l'azione della dirigenza. Una dirigenza che nelle intenzioni del legislatore è autonoma dalla politica e autonoma nel proprio interno, in uno schema solo in apparenza sapientemente congegnato, ma che, nei fatti, sconta alcuni limiti normativi e, soprattutto, di prassi applicativa. Così il disegno di riforma che ha posto la dirigenza al baricentro del sistema non si è mai perfezionato; la dirigenza opera in stretti spazi *aliunde* predeterminati e le p.a. rappresentano un ostacolo, un «problema da risolvere»⁴. L'organizzazione amministrativa continua ad essere percepita come un sistema pletorico elefantino, che procede con una lentezza esasperante, in cui difetta una reale interazione tra attori pubblici e privati che genera un deficit dialettico di difficile saturazione⁵. La complessità delle regole ha appesantito l'operato, ha alimentato il «burocratismo», ha allontanato le competenze dallo Stato⁶.

Nella stessa logica di efficientismo si colloca la necessità di dare continuità al processo di trasformazione del lavoro alle pubbliche dipendenze, iniziato negli anni Novanta e protrattosi nel nuovo secolo. L'evoluzione che ha caratterizzato l'azione amministrativa e il conseguente ampliamento di funzioni assegnate alla p.a. ha, indubbiamente, dei riflessi sulla forza lavoro: la qualità della composizione del personale alle pubbliche dipendenze incide, in maniera rilevante, sull'efficace funzionamento della p.a.. A fronte di questi cambiamenti ci si interroga su quali saperi siano richiesti al personale. Una domanda che si potrebbe declinare in termini in parte diversi: quale «tipologia» di personale necessita la p.a.? Come deve essere selezionata? E ancora, quali iniziative debbono essere assunte nel corso del rapporto di lavoro? Per tentare di fornire una risposta a questi interrogativi è necessario partire dall'attuale fotografia della forza lavoro alle pubbliche dipendenze. Il ritratto è quello di un lavoratore di sesso maschile, non giovane, poco o inadeguatamente formato; mal selezionato; irrazionalmente distribuito sul territorio nazionale; poco incentivato; scarsamente sanzionato⁷. Elementi fisiologici che rafforzano l'infelice sinapsi tra assetto del personale pubblico e disfunzionalità amministrativa, nei tratti sopra accennati. Gli interventi di riforma che in maniera più o meno incisiva si sono susseguiti nel corso degli anni hanno introdotto, non senza qualche ripensamento, un modello privatizzato mutuato dalla dimensione aziendale e fondato sui meccanismi della *performance* e della valutazione del personale, ed in particolare della dirigenza. I rimaneggiamenti legislativi non hanno però risolto le principali criticità del sistema ascrivibili alle procedure di stabilizzazione del personale precario, che marginalizzano il concorso, e ad una dirigenza, che nelle intenzioni del legislatore dovrebbe essere improntata ad una logica manageriale mutuata dal settore privato, ma che nella sostanza manca di autonomia e di effettiva responsabilità in ragione di

⁴ Sul tema, F. Fracchia, *L'amministrazione come ostacolo*, in *Dir. Ec.*, 2013, 2, 357 ss; M. Ramajoli, *Quale cultura per l'amministrazione pubblica?*, in *Gior. dir. amm.*, 2017, 2, 187 ss.

⁵ Senza alcuna pretesa esaustiva, si rinvia: C. Barbatì, *Inerzia e pluralismo amministrativo*, Milano, 1992; S. Cassese, «*Maladministration*» e rimedi, in *Foro it.*, 1992, V, 243ss; ID, *L'imbuto dello Stato inefficiente*, in *Corriere della Sera*, 3 gennaio 2017; L. Torchia, *I nodi dell'amministrazione*, Napoli, 2016, A Police, *Unresponsive administration e rimedi: una nuova dimensione per il dovere di provvedere della P.A.*, Relazione al Convegno dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo (Roma 7-8 ottobre 2016), *Annuario 2016*, 331 ss.

⁶ Così S. Cassese, *Che cosa resta della P.A.*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2019, 1, 2 ss.

⁷ Si vedano le riflessioni di S. Battini, *La disciplina del lavoro pubblico tra crisi del modello privatistico e prospettive di riforma*, Relazione dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo (Roma 7-8 ottobre 2016), *Annuario 2016*, 187ss; S. Cassese, *Dall'impiego pubblico al lavoro con le pubbliche amministrazioni: la grande illusione?*, in *Gior. dir. amm.*, 2013, 3, 313 ss.

previsioni legislative cogenti che definiscono i comportamenti dovuti. Nell'era della digitalizzazione, degli *open data*, la p.a. non può rappresentare un ostacolo alla crescita del Paese; tuttavia l'approccio multidisciplinare e la logica del *problem solving* continuano a difettare nel patrimonio delle amministrazioni pubbliche. Il tema dell'*expertise* sembra interessare solo le amministrazioni indipendenti; l'amministrazione pubblica in generale è rallentata, procede a due velocità, in perenne affanno, costretta e ricorrere a strumenti esterni e straordinari per far fronte a (mal)funzioni ordinarie, mentre in controluce permangono tutti i problemi legati ad inefficienze organizzative e funzionali⁸.

Il tema del «Reclutamento e modalità di selezione dei pubblici dipendenti e della dirigenza» proposto quale *panel* di discussione offre la preziosa possibilità di riflettere «de iure condito» e «de iure condendo» su due profili specifici intrinsecamente connessi: I) quali competenze siano necessarie per gestire la complessa «macchina organizzativa» della p.a.; II) quali modalità per l'accesso al pubblico impiego e alla dirigenza meglio rispondono alle odierne esigenze di efficienza, efficacia ed economicità della p.a..

1. Le «nuove» competenze

Sul piano delle notazioni di inquadramento generale, pare utile ricordare come il personale alle pubbliche dipendenze, a seguito della c.d. privatizzazione del rapporto di lavoro, sia assunto, all'esito vittorioso di una procedura concorsuale, con un contratto; mentre per la dirigenza di ruolo il rapporto di lavoro sia connotato da un profilo di specialità dovuto alla scissione tra contratto di assunzione ed incarico a termine, tributo alla riforma del 1998 volta a rafforzare il principio di distinzione funzionale tra politica e amministrazione. La natura privatistica del rapporto di lavoro fa sì che il dipendente, dirigente e non, sia debitore di una prestazione lavorativa alla stregua di un dipendente del settore privato. Il lavoratore deve spendere le proprie conoscenze ma soprattutto le proprie competenze per adempiere all'obbligazione lavorativa. Tuttavia l'omologazione tra settore pubblico e privato non può essere piena sia nella fase genetica sia nella fase funzionale del rapporto di lavoro. Quanto alla fase genetica, la scelta del dipendente nel settore privato è, oggi, sostanzialmente libera (eccezion fatta per alcune peculiari posizioni meritevoli di tutela, i c.d. avviati obbligatori); nel settore pubblico permane la regola dell'accesso per concorso con la conseguente scissione, sul piano delle fonti, tra la fase della scelta del contraente-lavoratore, retta da regole pubblicistiche e affidata alla giurisdizione amministrativa, e la fase successiva, dall'approvazione della graduatoria all'esito della procedura sino alla cessazione del rapporto, governata dal diritto privato. Quanto alla fase funzionale, la regolamentazione della disciplina del rapporto di lavoro tiene conto della specificità del lavoratore pubblico, chiamato ad operare alle dipendenze di un ente che non deve soddisfare un interesse egoistico, squisitamente imprenditoriale, bensì quello della collettività (con un'attenzione rivolta al rispetto non dei principi e dei canoni di cui all'art. 41 Cost., bensì all'art. 97 Cost.). L'art. 2, comma 2, del d.lgs. n.165/2001, cornice normativa di riferimento, rinvia alle disposizioni del settore privato, ma

⁸ Tema diffusamente trattato da F. Cortese, *Continua la razionalizzazione della disciplina statale in materia di sicurezza urbana: la Corte Costituzionale e le "ronde" tra ordine pubblico e disagio sociale*, in *Le Regioni*, 2011,5,1001-1019; M. R. Spasiano, *Emergenza e poteri sostitutivi tra storia, attualità e prospettive*, Relazione dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo (Roma 7-8 ottobre 2016), *Annuario 2016*, 331 ss.

fa salve le specifiche disposizioni contenute nello stesso T.u.p.i., qualificate come norme imperative e, pertanto, in alcun modo derogabili da fonti contrattuali. La *ratio* dell'inderogabilità trova fondamento nell'esigenza di coniugare l'applicazione dei principi privatistici con il rispetto dei vincoli costituzionali. Minimo comun denominatore tra privato e pubblico è l'obiettivo del risultato, differentemente denominato: «profitto» per la realtà imprenditoriale, «interesse pubblico» per le p.a.. Una considerazione uguale in un differente contesto. Nel mondo privato c'è un mercato sovrano in grado di valutare l'azienda, la quale al proprio interno valuta il personale impiegato secondo modelli elaborati dalla scienza dell'organizzazione. Nel segmento pubblico il mercato di riferimento non c'è, o meglio, non sempre esiste e, in ogni caso, le istanze egoistiche proprie delle dinamiche imprenditoriali sono temperate dalla necessità di soddisfare le esigenze della collettività. Nel pubblico impiego, in assenza di reali meccanismi di pressione concorrenziale, il sistema della valutazione fornisce quei dati non rinvenibili in un libero mercato; da qui una spasmodica attenzione alla valutazione rivolta non solo all'operato della p.a. nel suo complesso, ma anche dei singoli dipendenti. Un'attenzione senza dubbio condivisibile ma che non tiene adeguatamente conto, sul piano organizzativo, delle differenze tra amministrazioni e, sul piano della forza lavoro, dei vari inquadramenti, con il conseguente rischio di vanificare la funzione stessa della valutazione che diviene ancor più rilevante laddove, efficacemente tradotta, consente un reale passaggio dalle mere conoscenze alle competenze.

Dal quadro sinteticamente delineato emerge, senza dubbio, come nel pubblico impiego sia ravvisabile una specialità di disciplina con particolare riferimento all'accesso e alla gestione del personale nel corso del rapporto di lavoro. Si tratta, però, di un modello o, meglio, di una normativa che presenta alcuni profili di criticità che ruotano intorno alla consapevolezza maturata in capo agli operatori del diritto che, con riferimento al capitale umano impiegato nelle p.a., ci si trovi ad un bivio: da un lato nuove esigenze, dall'altro vecchi modelli; nel mezzo un evidente scollamento tra il dover essere e l'essere.

Un essere che assume i contorni dell'attuale condizione in cui riversa la forza lavoro impiegata (e mal distribuita) sul territorio nazionale: nelle p.a. vi è una certa refrattarietà all'innovazione, alla rigenerazione delle procedure e all'utilizzo della digitalizzazione e di nuove tecnologie, con una conseguente perdita di produttività del servizio pubblico per l'inevitabile obsolescenza delle competenze, a cui fa riscontro un investimento in formazione personale proposto dalle stesse amministrazioni spesso del tutto inadeguato. La generalizzata debolezza del capitale umano alle dipendenze dalla p.a. è causata principalmente dalla prevalenza di mestieri a bassa o media qualificazione professionale, dal mancato allineamento tra posizioni lavorative occupate e titoli di studio richiesti per accedervi e da ultimo, dall'innalzamento dell'età media dei dipendenti. Ma procediamo per ordine. Nelle amministrazioni si rinvencono, principalmente, mestieri a bassa qualificazione professionale; gli stessi dati diffusi dall'Aran nel 2013 confermano⁹ l'esiguo numero di posizioni lavorative per le quali è richiesta la laurea e

⁹ Si veda P. Mastrogiuseppe, Aran, *Organizzazione e capitale umano: due questioni chiave per il rilancio del pubblico impiego*, Occasional paper, n.4/2013.

fra i dipendenti che rivestono tali ruoli solo la metà è in possesso del diploma di laurea mentre la restante parte è stata inquadrata, a prescindere dall'effettivo possesso del diploma di studi, attraverso stabilizzazioni di personale precario ovvero progressioni interne¹⁰, ampliando così la forbice tra titolo di studio richiesto per la copertura di un ruolo e titolo effettivamente posseduto; fenomeno che prende il nome di *skill mismatch*. La carenza di professionalità specifiche costituisce un fattore diseconomico se si considera l'attuale periodo nel quale l'innovazione tecnologica e la crescente complessità delle funzioni amministrative imporrebbe un maggior numero di dipendenti specializzati, con un bagaglio di competenze tecniche specifiche, che il mercato offre regolarmente. Basti pensare ai validi risultati ottenuti dall'*Open government*, strumento di governo della città intelligenti che prevede la collaborazione tra una p.a. trasparente e un cittadino partecipativo: l'amministrazione apre i dati in suo possesso affinché possano essere elaborati, unitamente a quelli raccolti dalle infrastrutture *smart*, da cittadini e imprese per risolvere problemi su scala locale. Per raggiungere questi *standard* di efficienza è necessario implementare il ricorso allo strumento della *partnership* pubblico-privato, mancano, però, gli esperti di informatica, di scienze economiche e di statistica¹¹. Le p.a. non richiedono competenze informatiche, manageriali o improntate ad una logica del *problem solving*; l'offerta di posizioni lavorative proveniente dalla p.a. continua a essere rivolta, principalmente, a soggetti dal profilo generalista, non intercettando quei profili specializzati che prediligono il mondo del lavoro privato. Attrarre lavoratori più qualificati dovrebbe, invece, rientrare tra gli obiettivi di una *policy* finalizzata a selezionare lavoratori con competenze superiori alla media della popolazione, con un profilo maggiorente rispondente alle odierne esigenze delle amministrazioni.

Il possesso di specifiche competenze è ancor più rilevante per la dirigenza. La scissione tra contratto di assunzione a tempo indeterminato ed incarico a termine cristallizza la necessità che il conferimento dell'incarico al dirigente sia legato al possesso di puntuali competenze. In questo senso è inequivoco il comma 1 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 laddove afferma che «ai fini del conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati ed alla complessità della struttura interessata, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, dei risultati conseguiti in precedenza nell'amministrazione di appartenenza e della relativa valutazione, delle specifiche competenze organizzative possedute, nonché delle esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero, presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti al conferimento dell'incarico». Il legislatore pone l'accento sull'esigenza di coniugare il dato oggettivo, da intendersi che cosa deve fare il dirigente e dove («alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati ed alla complessità della struttura interessata»), con i requisiti soggettivi posseduti dallo stesso dirigente, da intendersi chi è e che cosa ha dimostrato di sapere

¹⁰ S. Battini, *La disciplina op. cit.*, spec.188 .

¹¹ Si veda L. Torchia, *Il sistema amministrativo op. cit.*, 24: «un'amministrazione nella quale è molto raro trovare ingegneri, architetti, medici, biologi, difficilmente sarà in grado di svolgere valutazioni tecniche complessive e si troverà schiacciata nell'alternativa di restare prigioniera delle valutazioni dei privati richiedenti o di ricorrere ogni volta a consulenze esterne, che non consentono la costruzione di una cultura tecnica stabile e consapevole all'interno dell'amministrazione».

fare («attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, dei risultati conseguiti in precedenza nell'amministrazione di appartenenza e della relativa valutazione, delle specifiche competenze organizzative possedute, nonché delle esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero»). L'appena indicata concezione specialistica del dirigente risente, però, di un'evidente disarmonia sistemica laddove si postula la possibile rotazione dei dirigenti su vari incarichi: più precisamente la normativa in materia di anticorruzione impone la rotazione per taluni incarichi, al Dipartimento della funzione pubblica è attribuito il compito di definire: «criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni» (art.1, comma 4, lett. e), L.190/2012). Ancora, le p.a. centrali sono tenute a definire e trasmettere al Dipartimento della funzione pubblica procedure appropriate per selezionare e formare «i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari» (art.1, comma 5, lett. b), L.190/2012). Da qui la tensione tra l'esigenza, oramai non più differibile, di selezionare figure dirigenziali in possesso di specifiche competenze e la perdurante visione del dirigente pubblico come generalista, ove nel panorama legislativo, sembrerebbe prevalere la considerazione del dirigente pubblico come manager in grado di ricoprire i vari incarichi, «*bon à tout faire*». Sul piano normativo un'esplicita indicazione in questo senso è contenuta nel già citato comma 1 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 ove si afferma che al conferimento degli incarichi e al passaggio ad incarichi diversi non si applica l'art. 2103 cod.civ. Secondo la giurisprudenza: «la qualifica dirigenziale non esprime una posizione lavorativa inserita nell'ambito di una carriera e caratterizzata dallo svolgimento di determinate mansioni, bensì esclusivamente l'idoneità professionale del dipendente (che tale qualifica ha acquisito mediante contratto di lavoro stipulato all'esito della procedura concorsuale) a svolgerle concretamente per effetto del conferimento, a termine, di un incarico dirigenziale» (Cass. 21 febbraio 2019, n. 5191). Solo per la dirigenza tecnica (e nello specifico degli enti locali) la stessa giurisprudenza ha affermato qualcosa di diverso: «la regola del rispetto di determinate specifiche professionalità acquisite non (è) compatibile con lo statuto del dirigente pubblico locale, con la sola eccezione della dirigenza tecnica, che va tuttavia interpretata in senso stretto, ossia nel senso che il dirigente deve comunque svolgere mansioni tecniche, restando soggetto il relativo incarico ai principi di temporaneità e rotazione». La questione, che non può essere approfondita in questa sede, attiene alla definizione di dirigenza tecnica, atteso che tutti gli incarichi hanno una propria specificità. Quanto evidenziato porta a ritenere che ogni dirigente pubblico deve essere in possesso di adeguate doti manageriali—e, dunque, di competenze e non tanto di conoscenze poiché il saper dirigere non è compito astratto, ma attività concreta—cui devono coniugarsi competenze specifiche, condizione che si riflette anche sulle modalità di accesso e reclutamento della dirigenza (v. *infra*).

Le p.a. necessitano di nuovi «saperi» e, indubbiamente, la rimozione del blocco del *turn over* e il ritorno ad un tasso di sostituzione generalmente previsto al 100% per tutte le amministrazioni pubbliche,

rappresenta una valida opportunità¹². I nuovi ingressi dovranno essere programmati attraverso una puntuale e prodromica analisi delle funzioni e delle posizioni; è opportuno più che mai che le nuove assunzioni siano strettamente collegate alla reale programmazione dei fabbisogni¹³. Il risultato deve essere una p.a. sburocratizzata nei meccanismi di determinazione della provvista di personale, con l'ulteriore consapevolezza che non si tratta di una mera programmazione di nuovi ingressi, bensì, di una palingenesi che impone e presuppone scelte di *governance* che vanno ben oltre la mera sostituzione anagrafica.

2. Le procedure di reclutamento

Com'è noto, l'accesso muove dal pubblico concorso, che nel tempo si è limitato a non discriminare ma non ad effettuare una valida selezione di merito a dispetto del tenore letterale dell'art. 35 d.lgs. n. 165/2001¹⁴. Senza ripercorrere in maniera integrale la disciplina sui concorsi attualmente in vigore, pare utile analizzare per punti quelle che, in maniera pressoché unanime dalla dottrina, sono riconosciute come le principali criticità del sistema di reclutamento.

I concorsi banditi dalle p.a. presentano fragilità comuni: I) le procedure di reclutamento sono, generalmente, caratterizzate da un elevato grado di rigidità e formalizzazione, articolate in *step* procedurali ben individuati e rigidi, di norma consistenti in prove scritte e orali, principalmente finalizzate a testare conoscenze teorico-nozionistiche¹⁵; II) i concorsi, quando svolti, si connotano per l'elevato livello di frammentazione, ossia per il fatto di avere un importante numero di concorsi di modeste dimensioni e per irregolarità della cadenza cui si somma l'ulteriore tendenza ad approvare, al termine delle procedure, graduatorie che includono numerosi candidati «idonei, non vincitori» la cui validità si protrae per diversi anni. La sfida è quella di individuare modalità di reclutamento dei pubblici dipendenti e di selezione della dirigenza in grado di garantire una forza lavoro rispondente ai mutati tratti dell'azione amministrativa. Le riflessioni muovono dall'assunto che il principio dell'accesso per concorso non sia derogabile; esso è, infatti, espressione dei principi di imparzialità e trasparenza cristallizzati nell'art. 97 Cost. e, a livello legislativo, dall'art. 35 del d.lgs. n. 165/2001. La «salvaguardia» delle speciali disposizioni di legge che non prevedono l'espletamento della procedura concorsuale non può che avere una valenza residuale. Andrebbe, però, riscritto il regolamento governativo sui concorsi pubblici (d.P.R. n. 487/1994) che nel tempo ha, troppe volte, dimostrato la sua inadeguatezza: occorre superare la logica per la quale il concorso è strumento prevalentemente rivolto all'accertamento delle conoscenze e non delle competenze, meccanismo che crea un disequilibrio tra la fase genetica di scelta del lavoratore e quella funzionale di svolgimento del rapporto nella quale, come si vedrà, è assegnato rilievo alle competenze. Andrebbe, altresì, spostato il *focus* da mero canone di imparzialità a buon andamento, nella sua declinazione tanto costituzionale quanto

¹² Alla riapertura del *turnover* (L. 30 dicembre 2018, n. 145) si somma la probabile uscita di scena «volontaria» di numerosi dipendenti pubblici, in conseguenza del raggiungimento della quota «100», fattori cui va aggiunto, per completezza, anche il piano di assunzioni «straordinarie» introdotto proprio dalla legge di bilancio del 2019 e volto a colmare le carenze di personale in larga parte prodotte dalle misure di contenimento della spesa attuate a far data dal 2009.

¹³ Così V. Talamo, *Il pubblico impiego*, in *Gior. dir. amm.*, 2019, 2, 176 ss.

¹⁴ Si veda, sul tema, *Abolire i concorsi?* intervista a S. Cassese, in *Il Foglio* del 17 ottobre 2017; B. Mattarella, *Il principio del concorso e la sua parodia*, in *Gior. dir. amm.*, 2017, 4, 417 ss.

¹⁵ Per un'ampia disamina si rinvia a C. Giorgiantonio, T. Orlando, G. Palumbo, L. Rizzica, *Incentivi e selezione nel pubblico impiego*, Banca D'Italia, Questioni di economia e finanza. *Occasional papers*, n. 342 del 26 luglio 2016, 8.

unionista¹⁶, che impone un'attenta analisi dei reali fabbisogni e la capacità di individuare figure con professionalità specifiche in una fase antecedente e prodromica alla selezione. Sotto questo profilo, quale collante tra organizzazione e rapporto di lavoro, assume grande rilievo lo strumento della programmazione triennale dei fabbisogni di personale. Sul punto la riforma Madia ha senza dubbio cercato di introdurre un «nuovo vento» volto al superamento della dotazione organica (che aveva già sostituito la «pianta organica») secondo una logica improntata al mero vincolo di spesa: il ricorso ad una metodologia *standardizzata* per la rilevazione dei fabbisogni del personale in grado di consentire a ogni amministrazione di quantificare, in maniera differenziata, la richiesta di personale. Un'operazione indubbiamente riuscita, con riferimento alla ridefinizione delle regole in materia di programmazione del fabbisogno del personale di cui all'art. 6 e ss del d.lgs n. 165 /2001, ma che risente del permanente riferimento alla «dotazione organica» rinvenibile all'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001 laddove definisce gli atti di c.d. macro organizzazione. Questione non di poco conto; la scelta di optare per un sistema di programmazione a *budget* è elemento di forza che andrebbe migliorato-in quella logica di maggiore flessibilità già auspicata dalla riforma Madia¹⁷-magari attraverso un esplicito riferimento testuale di coordinamento: la «dotazione organica» di cui all'art. 2, comma 1, d.lgs. n.165/2001 deve essere interpretata alla luce della programmazione di personale di cui all'art. 6 del T.u.p.i.

Se il concorso pubblico permane quale regola generale per selezionare personale è, però, oramai evidente come debbano essere ripensate le modalità di espletamento per rendere performanti i canali di reclutamento. Il concorso continua ad essere il meccanismo principe per il reclutamento dei dirigenti (v. *supra*) e delle altre figure professionali comuni a tutte le p.a.; le ultime scelte normative del legislatore preannunciano il ritorno alla «fisiologia» del concorso pubblico che necessita, però, di un approccio meno formalistico per superare l'attuale sistema *carrer based*, ma anche di una periodizzazione stabile e di un «freno» alla possibilità di attingere a graduatorie «sempre valide». Le indicazioni legislative più recenti confermano il *favor* per la modalità del concorso unico per professionalità omogenee. Indubbiamente i concorsi unici presentano svariati elementi positivi, specie se letti in stretta aderenza con le criticità sopra evidenziate: concorsi parcellizzati, indetti da singole amministrazioni, privi di incentivi in grado di attrarre un *pool* di giovani capaci e preparati poiché prevedono pochi posti e, al di là dei costi notevoli, sono di sovente propedeutici a «promozioni domestiche». Gli elementi di forza del concorso unico sono la capacità di superare il limite delle «commissioni locali» e verosimilmente prossime all'amministrazione che recluta. La centralizzazione della procedura consente, inoltre, di ridurre in maniera sensibile i costi e, di ambire ad una commissione più qualificata in grado di attrarre candidati che non optano per il pubblico impiego, in via residuale. Da ultimo, i concorsi unici, se indetti con cadenza regolare, spingono i candidati verso una programmazione della preparazione che garantisce una *performance* migliore. Al *favor* verso procedure di reclutamento sulla base di concorsi pubblici unici, in relazione a figure professionali omogenee deve, però,

¹⁶ Cfr. F. Astone, *Le amministrazioni nazionali op. cit.*, 27 ss.

¹⁷ Cfr. G.B. Mattarella, *Il contesto e gli obiettivi della riforma*, in *Gior. Dir. Amm.*, 2015, 621.

contrapporsi l'analisi di alcune criticità: anzitutto se la centralizzazione compensa l'attuale eccessiva frammentazione dei pochi concorsi che si svolgono, è altresì, vero che la previsione di concorsi unici con un'estesa partecipazione di candidati impone modalità di espletamento in grado di evitare valutazioni sommarie o frettolose. Ancora, i componenti delle commissioni giudicatrici dovranno essere scelti con specifico riferimento alle capacità di verifica psico-attitudinale, in particolare alle capacità relazionali, ivi inclusa l'attitudine al lavoro, per poter introdurre quelle verifiche (da collocare nella fase di reclutamento e in occasione delle progressioni di carriera) che rappresentano indubbiamente una spinta verso una migliore qualificazione delle conoscenze, che pur tuttavia rischiano di minare i tempi della procedura. Indagini di questa natura richiedono perizie non di immediata realizzazione e, pertanto, diviene determinante il momento in cui si realizzano: se in una fase iniziale, per tutti i candidati, possono trasformarsi in un adempimento eccessivamente oneroso e dispendioso, se non inutile; se introdotte in una fase successiva, e rivolte unicamente a soggetti vincitori e idonei, rischiano, però, lasciare spazio al tema dell'impugnazione laddove la «valutazione negativa» è elemento prodromico alla mancata assunzione. Un fattore di complicazione. Ancora, si è fatto più volte riferimento al condiviso *favor* verso un concorso unico che consente di ridurre i costi e che non può che svolgersi per profili omogenei, ovvero per funzioni rinvenibili all'interno del medesimo comparto. Diviene, pertanto, imprescindibile comprendere esattamente il significato di «funzioni omogenee» in assenza di un valido sistema di classificazione professionale che consenta, in maniera razionale, detti accorpamenti omogenei, con il rischio di un appiattimento verso conoscenze di base piuttosto che verso specifiche competenze in grado di vanificare l'intera operazione di rinnovamento. Le considerazioni ora svolte consentono di compiere un ultimo passaggio verso quegli strumenti alternativi al concorso unico che consentono di reclutare e di dare rilievo alle competenze. Con particolare riferimento alla dirigenza: a) il corso-concorso, modello già contemplato che andrebbe, però, parzialmente rivisto con specifico riferimento alla parte di applicazione pratica e alla definitiva immissione in ruolo. Esso sarebbe, senza dubbio, maggiormente utile, nella misura in cui il periodo di prova e di prima applicazione sia pari alla durata minima (tre anni) di un incarico dirigenziale, nel senso che il definitivo inserimento nel ruolo dirigenziale dovrebbe intervenire dopo un triennio dal conferimento del primo incarico, riprendendo quello che era il «vecchio» sistema della conferma in ruolo dei docenti universitari. Con una decisione non rimessa alla singola amministrazione, ma ad una sorta di agenzia esterna chiamata ad esercitare questo compito (e senza utilizzare la formula senza maggiori oneri per la finanza pubblica). b) Sempre il rilievo alle competenze induce allora a considerare la possibilità di utilizzare tipologie contrattuali speciali di natura formativa: nel settore del pubblico impiego, a differenza del privato, è ancora possibile utilizzare il contratto di formazione e lavoro, che coniuga la flessibilità contrattuale alla formazione specifica, e l'apprendistato nella duplice declinazione di professionalizzante e di alta formazione e ricerca. Ad oggi la possibilità di utilizzo in concreto di questo strumento è, però, subordinata all'

(auspicata ed utile) adozione di un apposito DPCM necessario a definire la disciplina di reclutamento e dell'accesso.

Conclusioni

Indubbiamente le procedure concorsuali necessitano di un nuovo approccio più *competence based*; l'obiettivo è quello di far fronte alla diffusa debolezza del capitale umano alle pubbliche dipendenze, mal selezionato e incapace di far fronte a una collettività che muta in tempi rapidi, attraverso una maggiore multidisciplinarietà, in un assetto normativo che rimette alle fonti pubblicistiche l'integrale sistemazione della disciplina del concorso, nelle modalità sopra condivise, e alle fonti privatistiche l'implementazione del modello in essere, al fine di rimuovere quelle aporie che ancora avvolgono il quadro normativo vigente. Uno sguardo globale verso la valorizzazione delle competenze, nella logica di accrescimento dell'efficienza ed efficacia dell'azione della pa, al fine di trovare la giusta sintesi tra diritto pubblico e diritto privato, non da vivere come abbraccio mortale, ma come connubio virtuoso volto alla piena attuazione dei principi costituzionali.