

Roma, 30 Gennaio 2014



Accesso alla Dirigenza. Il fallimento di una certa demagogia populista

Il Consiglio di Stato, con Ordinanza n. 5619/2013 ha rimesso alla Corte Costituzionale la questione relativa alla legittimità costituzionale dell'articolo 8, co. 24, d.l. 2 marzo 2012 n. 16, conv. in l. 26 aprile 2012 n. 44.

La norma in questione dispone che: *“Fermi i limiti assunzionali a legislazione vigente, in relazione all'esigenza urgente e inderogabile di assicurare la funzionalità operativa delle proprie strutture, volta a garantire una efficace attuazione delle misure di contrasto all'evasione di cui alle disposizioni del presente articolo, l'Agenzia delle dogane, l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia del territorio sono autorizzate ad espletare procedure concorsuali da completare entro il 31 dicembre 2013 per la copertura delle posizioni dirigenziali vacanti, secondo le modalità di cui all'articolo 1, comma 530, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e all'articolo 2, comma 2, secondo periodo, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248. (omissis)”*

I profili della norma per cui l'Ordinanza chiede la valutazione di legittimità costituzionale sono i seguenti.

In primo luogo, per violazione degli articoli 3 e 97 Cost, poiché, nel consentire l'attribuzione di incarichi a funzionari privi della relativa qualifica, la norma aggira la regola costituzionale di accesso ai pubblici uffici mediante concorso. La Corte Costituzionale (sentenza 6 luglio 2004 n. 205) ha ribadito che nel concorso pubblico va riconosciuta “la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione”, precisando inoltre che “la regola del pubblico concorso può dirsi rispettata solo quando le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie ed irragionevoli forme di restrizione dell'ambito dei soggetti legittimati a parteciparvi”. La Corte ha precisato che, se è vero che il principio del concorso pubblico non ostacola la previsione per legge di “condizioni di accesso intese a consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nell'amministrazione”, tuttavia il principio stesso, salvo circostanze eccezionali, “non tollera la riserva integrale dei posti disponibili in favore del personale interno”. Ha aggiunto la Corte Costituzionale che, se è vero che la regola del pubblico concorso, quale strada maestra per l'accesso al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, può essere derogata dal legislatore, purché non venga leso il principio di ragionevolezza, è altrettanto vero che tale eccezione non si giustifica, con conseguente violazione del predetto principio di ragionevolezza, “a proposito di norme che prevedano scivolamenti automatici verso posizioni superiori (senza concorso o comunque senza adeguate soluzioni o verifiche attitudinali) o concorsi interni per la copertura della totalità dei posti vacanti”. In via generale, la Corte Costituzionale (sent. 16 maggio 2002 n. 194) ha riaffermato il principio secondo il quale “il passaggio ad una fascia funzionale superiore comporta l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate ed è soggetto pertanto, quale figura di reclutamento, alla regola del pubblico concorso”, 28/11/13 N. 02979/2011 REG.RIC affermando peraltro che anche un concorso con posti riservati in misura ragionevole risponde a tale principio. A fronte di tali indicazioni, la norma in esame consente, a funzionari privi della relativa qualifica, di essere destinatari di conferimento di incarico dirigenziale, e dunque di accedere allo svolgimento di mansioni proprie di un'area e qualifica afferente ad un “ruolo” diverso nell'ambito dell'organizzazione pubblica, e ai quali i

medesimi funzionari potrebbero accedere solo a seguito del positivo superamento di idoneo concorso (la cui esigenza viene, dunque, aggirata dalla norma in esame).

In secondo luogo, per violazione degli articoli 3 e 97 Cost., sotto diverso profilo, in quanto, eludendosi, per il tramite della norma in esame, la regola del pubblico concorso, si determina un vulnus al principio del buon andamento amministrativo, proprio perché, come affermato dalla Corte Costituzionale (sent. n. 205/2004), il concorso, rappresentando “la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego”, costituisce un “meccanismo strumentale al canone di efficienza dell’amministrazione”, e dunque attuativo del principio di buon andamento.

In terzo luogo, per ulteriore violazione degli articoli 3 e 97, primo comma, Cost., in quanto la norma in esame viola i principi di legalità, imparzialità e buon andamento dell’azione amministrativa, poiché essa, permettendo l’attribuzione di incarichi dirigenziali a funzionari privi della relativa qualifica, consente di conseguenza la preposizione ad organi amministrativi, titolari di potestà provvedimentale, di oggetti privi dei necessari requisiti, in tal modo determinandosi (anche) una conseguente diminuzione delle garanzie dei cittadini riposte in una amministrazione che, nell’esercizio di poteri conferiti dalla legge, deve presentarsi competente, imparziale, efficiente.

In quarto luogo, per violazione degli articoli 3 e 51 Cost., in quanto la norma consente l’accesso a pubblici uffici (intendendosi, per essi, quelli di rango dirigenziale), sia in violazione delle “condizioni di eguaglianza”, che risultano violate dalla pretermissione della procedura concorsuale, e che devono invece sussistere tra i cittadini aspiranti ad uffici pubblici, sia in violazione dei “requisiti stabiliti dalla legge” (posto che l’art. 19, d. lgs. 31 marzo 2001 n. 165, prevede ben diverso procedimento per il conferimento degli incarichi dirigenziali).



Nella parte motiva dell’Ordinanza ci sono interessanti spunti di riflessione sulla problematica dell’accesso alla dirigenza pubblica.

Le regole del concorso pubblico

La Corte Costituzionale asserisce che il concorso pubblico va riconosciuto come forma generale ed **ordinaria** di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell’amministrazione. In particolare, il concorso pubblico garantirebbe i principi di legalità, imparzialità e buon andamento dell’azione amministrativa, nonché le condizioni di eguaglianza che devono sussistere tra i cittadini aspiranti ad uffici pubblici. **Per esplicita ammissione della Corte Costituzionale, la legge può derogare al principio del concorso pubblico, prevedendo condizioni di accesso intese a consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nell’amministrazione, nonché riserve parziali di posti nell’ottica di un principio di ragionevolezza.** Pertanto, è plausibile e costituzionalmente legittimo un concorso come l’ultimo bandito dall’Agenzia delle dogane e dei monopoli a 49 posti da dirigente che - assistito da una previsione normativa speciale (cfr. art. 8, co. 24, d.l. 2 marzo 2012 n. 16, conv. in l. 26 aprile 2012 n. 44) che consente di prevedere *modalità anche speciali di reclutamento* (cfr. art. 2, comma 2, d.l. n. 203/2005) - valorizza titoli e dispone una parziale riserva dei posti per gli interni.

Efficacia del concorso pubblico. Esperienze comparate

Quello che lascia **perplexi** del concorso pubblico è il **ricorso a preselezioni e prove scritte** su argomenti tecnico-giuridici per selezionare e assumere i manager dell’amministrazione, ovvero leader che organizzano, gestiscono con capacità relazionali e decisionali prima ancora che tecniche. **Le modalità di espletamento del concorso pubblico per la dirigenza sono, allo stato, mortificanti.** Reclutare un funzionario, un magistrato, un avvocato dello Stato o un dirigente vede in campo sempre le stesse modalità: prove scritte tecnico-giuridiche o economiche e colloquio. Come dire, assumo un bravo tecnico e speriamo che se la cavi anche come manager. Ipotizzare corsi-concorso assistiti da psicologi, caratterizzati da un iter formativo specialistico di taglio manageriale e un’attenta ed effettiva selezione dei partecipanti durante l’iter appare oggi una lontana utopia. Nell’attuale ordinamento, la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione bandisce corsi-concorso per dirigenti continuando ad erogare nei suoi corsi una formazione giuridica **ridondante e anacronistica**, sfornando **dirigenti** neolaureati

totalmente **inesperti** e **immaturi**, incapaci di far fare quel salto di qualità alla P.A. che il legislatore sta caldeggiando a suon di riforme e norme speciali. Come dire, l'amministrazione è fatta pur sempre di uomini e non di norme. Utilizzando termini provocatoriamente forti come "inesperti e immaturi", si vuole sottolineare il paradosso che in un'epoca amministrativa di pieno efficientismo e privatizzazione, il dott. Sergio Marchionne non ci penserebbe mai a nominare dirigente un brillantissimo neolaureato magari dopo essere rimasto folgorato da due suoi componimenti scritti e senza nemmeno averlo guardato in faccia ... E figuriamoci sempre il brillantissimo neolaureato entrare in una caserma col grado di colonnello e pretendere obbedienza e rispetto dalla truppa. C'è qualcosa che non funziona e non può funzionare.

Il ruolo della dirigenza quarant'anni dopo

Se la riforma del 1993 è stato il primo forte tentativo di dare uno scossone al ruolo della dirigenza cercando di affrancarla dal potere politico, la riforma Brunetta è la certificazione politica del fallimento dell'odierna classe dirigente. Una disamina serena e distaccata del ruolo della dirigenza pubblica ne evidenzia più i costi per la collettività che i benefici. Il ruolo ha accresciuto in maniera abnorme il divario stipendiale tra dirigenti e funzionari. La nomina di dirigenti a fine carriera ha portato ulteriori costi fissi per lo Stato, legati al trattamento pensionistico del dirigente. Infine, il ruolo della dirigenza ha rappresentato un'inevitabile attrattiva per mire politiche e clientelari, trasformando posizioni di responsabilità in posizioni di rendita. Ma vuoi vedere che forse l'esperimento nelle Agenzie fiscali degli incarichi di reggenza è solo anticipatore di una sempre più sentita inadeguatezza da parte delle pubbliche amministrazioni del ruolo della dirigenza per come oggi strutturato? Vuoi vedere che si stava meglio prima del 1973 senza il ruolo della dirigenza?



In conclusione: se è così forte la percezione di essere passeggeri di un'auto (il Paese) vecchia non possiamo pretendere che il motore (la P.A.) sia nuovo, brillante e ancor meno che il pilota (il **dirigente**) sia messo nelle condizioni, oggi, di guidare al meglio nel circuito (le sfide della modernità) che deve percorrere con mezzi inadeguati. Né, crediamo, che il meccanico (il legislatore) abbia le idee molto chiare in merito agli interventi da effettuare per migliorare le prestazioni dell'auto e, dunque, del pilota; si pensi alla **delegificazione** degli anni '90 e alla retromarcia voluta con la **rilegificazione** dalla riforma Brunetta. Per tacere di accorpamenti forzosi e dispendiosi che impongono alle amministrazioni pubbliche continue riorganizzazioni dagli oneri – non solo economici – esorbitanti, in nome di una *spending review* che tutto sembra fuorché strumentale al taglio dei costi improduttivi che si pone di conseguire.

Insomma, il denominatore comune di questi lustri è senz'altro il dirigente reso debole da un sistema prima arcaico e oggi servente alla cattiva politica che ci ritroviamo. Ma tant'è. Quello italiano, non dimentichiamolo mai, è un popolo strano: non finisce mai una guerra con lo stesso alleato con cui l'ha cominciata e passa con disinvoltura da Piazza Venezia a Piazzale Loreto. Però ama parlare di riforme e realizzare contro-riforme e dunque anche noi vogliamo stare al gioco con un accorato appello ai naviganti: dopo l'Italicum, (ri)fate per favore gli italiani.

LA SEGRETERIA GENERALE