

I dirigenti esterni e lo sguardo corto

di Bernardo Giorgio Mattarella

Per qualche mese si è discusso del possibile ampliamento delle quote degli incarichi dirigenziali che le amministrazioni statali possono conferire a soggetti esterni e un recente decreto-legge lo ha disposto, limitatamente agli incarichi strettamente funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Si tratta di una tendenza sbagliata e pericolosa per ragioni di legittimità costituzionale, di governo della dirigenza e di rapporti tra politica e amministrazione.

L'ampliamento delle quote

L'art. 1, comma 15, D.L. n. 80 del 2021 stabilisce che le amministrazioni pubbliche impegnate nell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza possono derogare, fino a raddoppiarli, ai limiti percentuali di cui all'art. 19, commi 5-bis e 6, D.Lgs. n. 165 del 2001, ai fini della copertura delle posizioni dirigenziali strettamente funzionali all'attuazione del suddetto Piano. In sintesi, la disposizione consente di raddoppiare, alle suddette condizioni, le percentuali degli incarichi dirigenziali che, nelle amministrazioni statali, possono essere affidati a soggetti esterni, non appartenenti ai ruoli delle amministrazioni stesse, (comma 6) e di quelli che possono essere conferiti a dirigenti di ruolo di amministrazioni diverse da quella che conferisce l'incarico (comma 5-bis). Gli incarichi non possono comunque durare oltre il 2026.

Si tratta di una soluzione di compromesso o di ripiego rispetto alle ipotesi che nei mesi precedenti erano circolate negli uffici governativi: si era ipotizzato di aumentare le attuali percentuali (dieci per cento della dotazione organica per la prima fascia, otto per cento per la seconda fascia), anche ben più che raddoppiandole, a regime e senza alcun collegamento con il Pnrr. Questa difficile gestazione può spiegare qualche imprecisione o ambiguità della disposizione. Per esempio, essa fa riferimento a tutte le amministrazioni pubbliche, mentre l'art. 19, D.Lgs. n. 165/2001 si applica solo a quelle dello Stato. E, soprattutto, la possibilità di raddoppiare le percentuali può far pensare a numeri rilevanti (come si chiarirà tra poco), mentre le posizioni dirigenziali strettamente connesse all'attuazione del Pnrr dovrebbero essere poche (non più di un dirigente di prima fascia e tre di

seconda per ministero, a norma dell'art. 8, comma 1, D.L. n. 77 del 2021, a cui la disposizione in esame fa rinvio). Queste ambiguità potrebbero generare qualche incertezza applicativa e qualche tentativo di moltiplicare gli incarichi teoricamente riconducibili all'attuazione del Pnrr, per beneficiare della deroga. Nonostante queste incertezze, la disposizione ha una portata molto limitata, sia in termini quantitativi sia in termini temporali. Questa è una notizia cattiva per quanto riguarda il comma 5-bis, relativo agli incarichi a dirigenti di altre amministrazioni, buona per quanto riguarda il comma 6, relativo agli incarichi a soggetti esterni. È appena il caso di rilevare che tra le due ipotesi vi è una enorme differenza, data dal fatto che nel primo caso gli incarichi vengono conferiti a chi ha comunque vinto un concorso da dirigente, nel secondo no.

L'aumento delle percentuali di cui al comma 5-bis dell'art. 19 è da valutare con favore: agevolare la mobilità dei dirigenti tra le amministrazioni e tra i comparti significa favorire le positive contaminazioni, introdurre maggiore concorrenza nel mercato degli incarichi dirigenziali, dare ai dirigenti la possibilità di uscire dalla propria amministrazione e, quindi, una difesa contro le pressioni indebite. Era il principale obiettivo della tentata riforma della dirigenza del 2016, fallita a causa di una stravagante sentenza della Corte costituzionale. Rispetto a questo obiettivo, consentire la deroga solo per le posizioni strettamente legate al Pnrr e solo fino al 2026 è decisamente troppo poco, sicché la disposizione in esame è un'occasione mancata.

Tutt'altra valutazione merita l'aumento delle percentuali per i dirigenti esterni, che viene giustificato ora con l'esigenza di acquisire competenze dal settore

privato, ora con quella di attribuire responsabilità dirigenziali a dipendenti delle amministrazioni, privi della qualifica dirigenziale. Si tratta di un'idea gravemente sbagliata e pericolosa, per almeno tre ragioni.

I dirigenti esterni e il principio del concorso

In primo luogo, le proposte circolate negli ultimi mesi erano ad alto rischio di illegittimità costituzionale, rischio che è direttamente proporzionale alla percentuale di incarichi a soggetti esterni: più alta è la percentuale, più probabile la violazione dell'art. 97 Cost. Non dovrebbe esserci bisogno di ricordare che il rapporto di lavoro dei dirigenti, come quello degli altri dipendenti pubblici, è soggetto al principio del concorso. Dalla giurisprudenza costituzionale emerge chiaramente che le assunzioni senza concorso devono essere: in primo luogo, eccezionali; in secondo luogo, basate su un'esigenza ragionevole (per esempio, l'assunzione di soggetti appartenenti a categorie protette).

Il primo aspetto (l'eccezionalità) significa che l'assunzione senza concorso non può essere la regola, ma deve essere l'eccezione. Il dieci per cento può ancora essere considerata un'eccezione, ma una percentuale sensibilmente più alta potrebbe far sì che questo canale di reclutamento non fosse più un'eccezione alla regola, ma una delle due regole. Da questo punto di vista, la soluzione di compromesso adottata dal legislatore sembra scongiurare il rischio indicato.

Il secondo aspetto (la ragionevolezza) richiede, in più, una buona ragione per derogare alla regola del concorso. La buona ragione, nel caso dell'art. 19, comma 6, D.Lgs. n. 165/2001 consisteva originariamente nell'esigenza di attrarre professionalità particolarmente qualificate dal settore privato, solo per i posti di vertice, cioè per gli incarichi di prima fascia. Il meccanismo fu però esteso anche alla seconda fascia e la sua attuazione pratica è stata poco corrispondente a questa intenzione: in pochi casi (in massima parte limitati alla prima fascia), sono state effettivamente reclutate personalità di valore, ma nella maggior parte dei casi (per la seconda fascia, quasi sempre) l'utilizzo è stato distorto e spesso clientelare.

Per i pochi casi virtuosi, le attuali percentuali sono più che sufficienti, soprattutto se si considera che esse si riferiscono alla dotazione organica (cioè al numero massimo di dirigenti che un'amministrazione può astrattamente avere) e non al numero effettivo di dirigenti in servizio (che è ben inferiore). Per rendersene conto, è bene considerare qualche numero: le dotazioni organiche della Presidenza del Consiglio e

dei ministeri (esclusi gli enti pubblici) prevedono circa 350 posizioni di dirigente di prima fascia e circa 2.600 posizioni di dirigente di seconda fascia. Attualmente, quindi, la legge consente di attribuire a soggetti esterni circa 35 incarichi di prima fascia e oltre 200 incarichi di seconda fascia nelle sole amministrazioni statali. È francamente difficile ritenere che ne servano di più.

Anche sotto il profilo della ragionevolezza, dunque, una rilevante estensione sarebbe problematica, perché implicherebbe non un ricorso eccezionale e occasionale a soggetti esterni, per sopperire a particolari esigenze non soddisfatte dalle professionalità interne, ma un flusso abbondante, che costituirebbe di fatto un canale ordinario di reclutamento della dirigenza, alternativo al pubblico concorso.

Se, poi, la ragione dell'estensione fosse data dall'esigenza di conferire incarichi dirigenziali ai dipendenti che non sono dirigenti, il fine sarebbe non solo non giustificato, ma scellerato, perché consisterebbe proprio nella volontà di violare il principio del concorso: l'irragionevolezza della previsione sarebbe, per così dire, *in re ipsa*. L'eccezione non può essere una semplice violazione: le quote dell'art. 19, comma 6, non sono una quota di arbitrio, nella quale si può fare come si vuole. Questo non vuol dire che le aspettative di carriera dei funzionari delle pubbliche amministrazioni, che aspirino a diventare dirigenti, debbano rimanere frustrate: vuol dire piuttosto che questa legittima aspirazione non deve essere soddisfatta con una nomina dall'alto e che la sua fondatezza deve essere verificata in un concorso. Si obietterà che i dipendenti in servizio non hanno il tempo per studiare per i concorsi, ma è facile rispondere che i concorsi non dovrebbero essere una mera verifica di conoscenze, che premia chi ha studiato di più: essi dovrebbero verificare il possesso di competenze di vario genere, anche valorizzando l'esperienza lavorativa acquisita. È una ragione in più per modernizzare i concorsi pubblici.

Deve essere chiaro, però, che gli incarichi dirigenziali a soggetti esterni non servono a far fare carriera a chi è già nell'amministrazione, ma ad acquisire competenze che nell'amministrazione non ci sono. Si può aggiungere che, quanto più si favorisce la mobilità dei dirigenti (anche elevando i limiti di cui all'art. 19, comma 5-bis), tanto più questa legittima esigenza si ridimensiona. Se è più facile conferire incarichi dirigenziali a dirigenti di altre amministrazioni, le amministrazioni possono trovare più facilmente all'esterno (in altre amministrazioni) le competenze mancanti al loro interno, quindi il

ricorso ai dirigenti non di ruolo si giustifica ancora di meno. Di conseguenza, l'aumento delle percentuali di cui al comma 5-bis dovrebbe indurre a diminuire, e non ad aumentare, quelle di cui al comma 6.

L'unico modo per evitare l'illegittimità costituzionale di una significativa estensione delle percentuali del comma 6 sarebbe di affidare i relativi incarichi a seguito di un vero concorso, con quanto ne consegue in termini di pubblicazione del bando, composizione della commissione, ecc. Certamente si potrebbero prevedere modalità più moderne e semplici per lo svolgimento di questi concorsi. Ma, allora, dato che il Governo sta lavorando proprio alla modernizzazione dei concorsi pubblici, non sarebbe meglio riformare i concorsi per l'accesso alla dirigenza, piuttosto che ampliare e snaturare un meccanismo che serve a tutt'altro? In questa prospettiva, si potrebbe anche sperimentare, per l'immediato, qualche forma particolarmente innovativa e rapida di concorso, che nella fase attuale potrebbe essere giustificata dalla difficoltà di organizzare concorsi. La pandemia e le esigenze di ripresa economica non sono buone ragioni per non fare concorsi, ma possono essere buone ragioni per semplificarli.

Il principio del concorso non può essere messo da parte. I concorsi pubblici sono come le gare pubbliche: sono una terribile perdita di fatica e di tempo e spesso sono fatti male. Ma c'è solo una cosa peggiore: non farli. Bisogna invece farli meglio di come avviene attualmente.

Il rafforzamento della dirigenza

La seconda ragione ha a che fare con la gestione e le prospettive della dirigenza pubblica, di quella statale in particolare. Non sempre la dirigenza ha le competenze necessarie per svolgere funzioni sempre più complesse e non sempre essa riesce a esprimere eccellenze tali da ricoprire i posti di vertice nelle amministrazioni. Queste ultime, quindi, devono spesso importare le eccellenze formatesi in altre carriere, come le magistrature e le carriere parlamentari. Occorre allora rafforzare la dirigenza amministrativa di ruolo, perché le amministrazioni abbiano al proprio interno tutte le competenze necessarie, anche per svolgere complesse funzioni tecniche e per ricoprire i posti di vertice. È un compito difficile, che richiede un lavoro di anni e implica che si investa, anche con adeguata formazione, nel personale di ruolo, non che si facciano innesti temporanei. D'altra parte, in questo campo ci sono già stati miglioramenti: in particolare, negli ultimi anni, il corso-concorso della Scuola nazionale di amministrazione

è diventato più regolare e si svolge in modo molto più intelligente che in precedenza. Ne escono ottimi dirigenti che andrebbero valorizzati, non mortificati ricorrendo in modo massiccio a soggetti esterni.

Una rilevante estensione delle quote di dirigenti esterni avrebbe con ogni probabilità l'effetto di bloccare o rallentare il reclutamento dei dirigenti di ruolo, invertendo il processo virtuoso che si è comunque avviato. Ed è probabile che un certo effetto di rallentamento venga prodotto, nonostante la sua portata limitata, dalla disposizione in commento. Le amministrazioni certamente approfitteranno dell'aumento di queste quote: esse hanno bisogno di coprire rapidamente i posti vacanti e indubbiamente l'incarico a un esterno è più rapido di un concorso o di un corso-concorso. Il prezzo di questa scorciatoia, però, rischia di essere lo scadimento del livello dei dirigenti (reso più probabile dalla sempre possibile tentazione di attribuire incarichi in base a criteri clientelari, politici o di amicizia personale). La via maestra è, invece, programmare tempestivamente le assunzioni e svolgere rapidamente i concorsi, opportunamente riformati.

L'effetto negativo sul reclutamento dei dirigenti rischia di essere aggravato, nel tempo, dalla progressiva formazione di sacche di dirigenti a tempo determinato, reclutati sbrigativamente ma collocati in posti strategici, dai quali essi faranno pressione per essere stabilizzati: soprattutto per i dirigenti di seconda fascia, sarebbe ingenuo illudersi che essi avranno prospettive lavorative soddisfacenti nel settore privato, alle quali tornare dopo l'esperienza nel settore pubblico. Si rischia quindi di riprodurre, a un livello più alto, il circolo vizioso del precariato nel settore pubblico: assunzioni senza concorso, stabilizzazioni, rallentamento delle assunzioni ordinarie, nuove assunzioni senza concorso. È probabile che la disposizione in esame produca un effetto del genere: essa consentirà l'ingresso di qualche decina di dirigenti esterni, che poi aspireranno a essere stabilizzati.

Come si vede, l'ampliamento delle quote di dirigenti esterni potrebbe risolvere qualche problema nell'immediato, ma a un prezzo che rischia di essere molto alto: la rinuncia al rafforzamento strutturale delle amministrazioni o il loro indebolimento. Né vanno trascurate le tensioni all'interno delle amministrazioni, che le proposte degli ultimi mesi hanno già creato e che sarebbero ingigantite se gli incarichi venissero dati a funzionari delle stesse amministrazioni che li conferiscono. Dare un incarico dirigenziale a un dipendente che non ha vinto un concorso

da dirigente è di per sé un'operazione discutibile. Darlo a un dipendente della stessa amministrazione è una pratica assolutamente censurabile, che crea tensioni e aggira il principio del concorso.

Il rapporto tra politica e amministrazione

La terza ragione ha a che fare con il rapporto tra politica e amministrazione. L'estensione delle percentuali dei dirigenti esterni accentua la politicizzazione della dirigenza, dato che gli incarichi verranno dati in larga misura per decisione politica.

La dirigenza pubblica, soprattutto statale, è già molto politicizzata, per l'effetto combinato delle riforme degli anni Novanta, che hanno dato un potere eccessivo ai vertici politici: nei ministeri si fa carriera in buona parte per scelta politica (come dimostrato dal fatto che i posti più ambiti sono spesso quelli nei gabinetti, in cui si lavora a contatto con i ministri). Oggi questo può sembrare normale, ma non è sempre

stato così e non è affatto giusto che sia così. Prima del 1998 i dirigenti erano inamovibili. L'inamovibilità è stata giustamente eliminata, per via dell'idea che la permanenza in carica dei dirigenti dovesse dipendere dalla valutazione dei loro risultati. Di fatto, però, la valutazione non si è sviluppata e le decisioni sulla conferma degli incarichi sono decisioni politiche.

Da questo punto di vista, non è un buon segno che la richiesta di ampliamento delle percentuali dei dirigenti esterni e, più in generale, di maggiore libertà nella scelta dei dirigenti venga a volte formulata da ministri e capi dipartimento. È certamente una richiesta fatta in buona fede. Ministri e capi dipartimento hanno spesso difficoltà a governare ministeri impoveriti di competenze, ma altrettanto spesso hanno lo sguardo corto: per risolvere un problema immediato, rinunciano a investire nel futuro e impediscono di risolvere i problemi a regime.