

Il merito e la responsabilità

di Benedetto Cimino

La valorizzazione dei meriti individuali e collettivi è l'obiettivo principale che la riforma si propone. I correttivi introdotti, tuttavia, non convincono pienamente: da un lato, l'approccio adottato pecca di unilateralità; dall'altro lato, resta sullo sfondo il problema cruciale dell'accesso al pubblico impiego e della carriera dei funzionari.

Il principio del merito nella riforma «Brunetta»

«Gestione amministrativa improntata al merito», «meritocrazia nell'amministrazione», «valutazione e valorizzazione dei meriti», «politica del merito». Queste le espressioni ricorrenti nei lavori preparatori e nelle discussioni che hanno preceduto l'approvazione della riforma Brunetta.

La legge delega, in realtà, promette più di quello che sia in grado di mantenere. Nel testo approvato dalle Camere, il problema della scelta dei migliori per l'accesso ai pubblici impieghi e per le progressioni in carriera dei funzionari - intorno al quale ruota da sempre il dibattito sul principio del merito nel sistema amministrativo - resta sullo sfondo. La meritocrazia è considerata sostanzialmente come una tecnica di gestione aziendale; è intesa, secondo i casi, nel senso di incentivo alla produttività indi-

viduale o di lotta al malcostume impiegatizio; i suoi strumenti sono la retribuzione di risultato e i procedimenti disciplinari.

Le premesse logiche intorno a cui ruota la riforma sono chiare e sono state puntualmente esplicitate. Il Dipartimento per la funzione pubblica muove dal presupposto della complessiva adeguatezza del «capitale umano» a disposizione della amministrazione nazionale e imputa le inefficienze della macchina burocratica ad incongrue prassi gestionali e organizzative. Manca, in questa ottica, un serio ripensamento dei sistemi di selezione e formazione, iniziale e continua, del personale. Lo sforzo del legislatore è invece rivolto alla migliore rilevazione dei risultati raggiunti dall'amministrazione e alla creazione di un sistema più organico di incentivi e sanzioni.

Ciò non implica, ovviamente, che gli interventi proposti siano fuori bersaglio. Ma è una politica parziale, perché non affronta il vero nocciolo del

problema. Inoltre, considerati i più modesti obiettivi perseguiti, una riforma organica di fonte legislativa appare eccessiva; sarebbe stato più opportuno procedere a correttivi mirati e, soprattutto, incidere sulla prassi amministrativa con adeguati atti di indirizzo.

Il merito nell'accesso e nella carriera

Il reclutamento del personale pubblico è gravato da profondi squilibri. Il principio dell'accesso per concorso, da regola, è divenuto eccezione: per evitare ritardi procedurali e aggirare divieti legislativi, le amministrazioni hanno fatto continuo ricorso a personale assunto a termine o fuori organico, selezionato con procedure opache, poco competitive, e scarsamente attrattive per i candidati più capaci. I giovani laureati più preparati hanno visto progressivamente ridotte le opportunità di ingresso nel pubblico impiego, a causa dei ripetuti blocchi del *turn over*, e del sempre maggiore ricorso a selezioni interne o a bandi con quote riservate a dipendenti con un certo grado di anzianità. I concorsi svolti sono ispirati alla logica del nozionismo e non sono in grado di valutare le *technical abilities* del candidato. Essi, inoltre, premiano in maniera eccessiva i candidati con formazione puramente giuridica. Non esiste separazione tra organi di amministrazione attiva ed enti deputati alla selezione del personale. Manca una seria programmazione delle attività di formazione iniziale e continua, se non per alcune carriere specifiche e in alcune amministrazioni.

I dati messi a disposizione dalla Ragioneria generale dello Stato evidenziano con chiarezza le conseguenze di questi mali: l'amministrazione invecchia; le qualifiche iniziali delle varie carriere sono coperte con personale avventizio, mentre le posizioni apicali sono riservate alle progressioni in carriera; il tasso di scolarizzazione del personale è basso e risente del mancato *turn over*; la spesa per il pubblico impiego cresce a causa degli scivolamenti verso le qualifiche superiori di ampie quote di personale, creando una organizzazione che prende la forma di una piramide rovesciata.

La c.d. riforma Brunetta non affronta con convinzione nessuno di questi mali. Le norme sull'accesso e la progressione in carriera, pur presenti, non sono frutto di una riflessione unitaria, ma si rinvengono sparse nell'articolato. Ad esse è riconosciuto un rilievo secondario e sono essenzialmente strumentali al perseguimento di finalità differenti e non sempre nobili.

Il complesso rapporto tra accesso dall'esterno e pro-

gressione in carriera è affrontato da tre disposizioni rispettivamente contenute nelle lett. d, e ed f del secondo comma dell'art. 5 della legge delega. Primo: le progressioni meramente economiche devono essere ispirate a principi di selettività e, a tal fine, deve essere considerato titolo rilevante la valutazione conseguita dal dipendente negli anni precedenti. Secondo: le progressioni in carriera cui corrispondano non solo differenze retributive, ma anche differenti mansioni, sono fruibili per la copertura di non più della metà delle vacanze in organico. Terzo: deve essere previsto un meccanismo di accesso diretto dall'esterno alle posizioni economiche apicali delle varie aree funzionali, anche attraverso procedure di corso concorso bandite dalla Scuola superiore.

In realtà, solo l'ultima statuizione innova in qualche misura l'ordinamento esistente; per il resto, la legge si limita a ribadire principi già noti (anche se spesso applicati con poco rigore) ed anzi, chiude la porta ad alcune interpretazioni più illuminate che pure si erano affacciate in giurisprudenza. Ma, soprattutto, gli interventi adottati scontano un forte grado di astrazione, perché prescindono in larga misura dal quadro regolatorio in cui sono chiamate ad operare.

Effettivamente, nel sistema amministrativo attuale, la distinzione tra progressione meramente economica e progressione funzionale non si basa su un dato oggettivo, ma è un fattore puramente convenzionale, rimesso agli esiti contingenti della contrattazione collettiva. I profili mansionali possono essere accorpati e disaggregati a piacimento, rendendo quindi del tutto aleatorio collegare una determinata tipologia di accesso alla natura della progressione. Il quadro è aggravato dal peculiare assetto cui è pervenuta l'ultima tornata negoziale. Per il comparto ministeri esistono, come in passato, tre aree funzionali, ma, per ogni area, è oggi prevista un'unica declaratoria mansionale. Per questa via, si è stabilita, *ex contractu*, l'equiparazione formale tra mansioni, compiti e responsabilità finora ritenuti distinti: esse, indifferentemente, possono ora essere affidate al funzionario ritenuto più idoneo, quale che ne sia l'inquadramento all'interno dell'area.

Nell'attuale contesto, il principio di selettività delle progressioni non ha una chiara ragion d'essere. Lo scrutinio comparativo, infatti, non è mirato ad accertare le capacità necessarie per l'assunzione di mansioni superiori, ma è esclusivamente funzionale al miglioramento del trattamento retributivo (ed infatti, le progressioni non incontrano più il limite delle vacanze in organico, ma solo quello delle risorse disponibili). A sua volta, e per le stesse ragio-

ni, anche il nuovo accesso esterno diretto alla posizione economica apicale di area solleva delicatissimi problemi. Dubbia ne è infatti la compatibilità con l'art. 36 della Costituzione: dovendosi presumere la parità della quantità e della qualità del lavoro prestato, vista l'equivalenza mansionale interna ad ogni singola area funzionale, non è giustificato il diverso trattamento retributivo di cui viene a beneficiare, paradossalmente, il lavoratore con minore anzianità, assunto col canale privilegiato. Nei fatti, si creano due differenti sistemi concorsuali, che permettono l'accesso alla medesima funzione, ma con stipendi sperequati.

La legge delega avrebbe potuto introdurre correttivi severi. Sarebbe stato opportuno porre dei paletti alla libertà negoziale delle parti sindacali quantomeno nella determinazione del numero e della composizione delle aree; ovvero, ove si ritenga che l'attuale regime sia più efficiente, ripensare *funditus* il sistema di progressioni economiche per selezione interna.

Altre due sono le disposizioni in materia di accesso che devono essere rapidamente considerate.

La prima riguarda la regionalizzazione dei concorsi (art. 2, c. 1, lett. h): essa è finalizzata, negli auspici dei riformatori, ad assumere personale «espressione del territorio» in cui sarà chiamato ad operare, e ad evitare che i vincitori siano assegnati a sedi di servizio lontane dalla loro residenza, avviando, dopo pochi anni, le procedure di trasferimento, così lasciando sguarniti gli uffici del Settentrione. Ma, in concreto, si traduce in una concessione a rivendicazioni localistiche e altera i meccanismi selettivi, perché offre preferenza a personale meno qualificato, purché originario di regioni che offrano maggiori opportunità di lavoro e dove, quindi, minore sia la massa di candidati. Dubbissima, poi, è la formale introduzione nei bandi del requisito della residenza «ove strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili» (peraltro già anticipata nella d.d.l. 1441 *quater*): la disposizione, volutamente circonvolta e compromissoria, si presta a immaginabili abusi, e difficilmente reggerà ad uno scrutinio di legittimità costituzionale o comunitaria.

La seconda regola riguarda la previsione di un accesso diretto alla prima fascia dei ruoli dirigenziali (art. 6, c. 2, lett. f). In precedenza, come noto, il passaggio era ammesso solo dopo aver rivestito per almeno tre anni (cinque fino al 2006) incarichi dirigenziali generali.

La norma non è perspicua perché non chiarisce se il concorso sia riservato ai dirigenti di II fascia o sia aperto anche agli esterni. Nel secondo caso, la di-

sposizione pare azzardata, perché permette di innalzare ai vertici amministrativi personale, sì qualificato, ma privo di esperienza concreta delle dinamiche amministrative. Nel primo caso, la disposizione non sarebbe irragionevole; ma è indice di una certa incoerenza di un legislatore, che ora affianca, ad un sistema di avanzamento per mera selezione politica (i tre anni alla guida di un ufficio generale, che corrispondono ad un singolo incarico dato da un solo governo), un canale concorsuale puro. Appariva forse più organico l'assetto in vigore fino al 2006, quando la promozione doveva essere maturata comunque sul campo, ma, di fatto, solo dopo una doppia conferma nella direzione di uffici generali, in due differenti legislature.

La valutazione delle prestazioni e i sistemi di incentivo e sanzione

Come anticipato in premessa, è questo il fronte su cui il Parlamento si è maggiormente concentrato. L'intervento legislativo, tuttavia, non convince pienamente: la legge, infatti, occupa spesso ambiti che non le sono propri, invadendo competenze che meglio sarebbero esercitate, secondo i casi, in sede negoziale o amministrativa. Ne derivano due conseguenze negative: da un lato, i correttivi proposti sono ispirati alla logica dell'unilateralità, pur incidendo su scelte ed equilibri delicati, che necessiterebbero di un maggiore coinvolgimento delle parti sociali; dall'altro lato, abbondano le disposizioni di dettaglio, che rischiano di irrigidire gli strumenti di *implementation*.

Le norme rilevanti possono essere divise in tre gruppi: le prime attengono alla materia disciplinare, le seconde indirizzano la riforma dei sistemi di valutazione, le ultime orientano le politiche di incentivo alla produttività.

Sul primo versante, il Parlamento interviene, anzitutto, rilegificando le fattispecie di illecito più gravi (art. 7, c. 2, lett. c, d, f, g e h), mettendo così in discussione l'esclusiva competenza negoziale in materia, che rappresentava uno dei punti cardine della privatizzazione. Riemergono, dunque, e sono destinati ad amplificarsi, quei profili di specialità del rapporto di lavoro pubblico che con tanta convinzione il legislatore degli anni Novanta del secolo scorso aveva inteso smussare. Ciò accade senza una sostanziale contropartita, in chiave di maggior rigore sanzionatorio: la contrattazione collettiva, infatti, si era già mossa nella direzione indicata dal legislatore e aveva correttamente inasprito, soprattutto

nell'ultima tornata, le pene previste per diverse tra le condotte più odiose.

In tema di procedimento disciplinare, le novità sono invece sostanziali, e mirano a rafforzare i poteri di supremazia speciale della parte pubblica. Il legislatore imputa alle strutture amministrative un clima di impunità e protezione corporativa. Ritiene quindi di reagire abolendo i collegi di disciplina (art. 7, c. 2, lett. o), affidando ai dirigenti il potere di emanare monocraticamente tutte le sanzioni conservative (lett. m), snellendo ed abbreviando i procedimenti e aumentando i poteri di inquisizione (lett. a), presidiando l'obbligatorietà del procedimento disciplinare con una autonoma fattispecie di illecito per i soggetti responsabili del mancato esercizio o della decadenza dell'azione (lett. l, e art. 6, c. 2, lett. e). Gli intenti di moralizzazione del pubblico impiego che la legge vuole per questa via perseguire - e che con vigore sono stati portati finora avanti dall'attuale governo - non appaiono irragionevoli; non è peregrina, tuttavia, la preoccupazione che essi siano affermati tramite un indebolimento delle garanzie individuali.

In tema di valutazione del personale, le nuove disposizioni operano su due livelli: la legge alterna criteri di delega ampi, che consentono di fatto al Governo la riscrittura della normativa vigente, ad un decalogo di *best practices*, tutte in sé opportune, ma di modesto impatto concreto. Del primo genere, sono le disposizioni relative ai sistemi di valutazione (art. 4, c. 2, lett. a), alla definizione degli obiettivi annuali dell'azione amministrativa (lett. b) e le direttrici di riordino degli uffici di controllo interno (lett. e). Nel testo normativo, tuttavia, mancano veri elementi di novità; di fatto si assiste ad una riapertura della delega disposta dall'art. 17 della l. n. 59 del 1997 (c.d. Bassanini). Al secondo gruppo, appartengono, invece, l'organizzazione di «confronti pubblici annuali sul funzionamento e sugli obiettivi di miglioramento di ciascuna amministrazione» (art. 4, c. 2, lett. c); la promozione della «confrontabilità tra le prestazioni omogenee delle pubbliche amministrazioni» (lett. d); l'utilizzo del *web* al fine di garantire la pubblicità delle rilevazioni effettuate e l'adozione di un programma per la trasparenza, d'intesa con le associazioni dei consumatori (lett. h); il coinvolgimento degli utenti nelle attività di valutazione (lett. a); l'introduzione di uno «schema standardizzato di relazione tecnica» per migliorare la rilevazione dei costi e degli *outcomes* delle procedure negoziali (art. 3, c. 3, lett. f).

In materia di retribuzione accessoria dei dipendenti, in terzo luogo, si segnalano l'imposizione di «per-

centuali minime di risorse da destinare al merito e alla produttività ... evitando la corresponsione generalizzata ed indifferenziata di indennità e premi» (art. 5, c. 2, lett. a); i correttivi relativi alla retribuzione di risultato dei dirigenti, che dovrà rappresentare non meno del 30% della retribuzione complessiva (art. 6, c. 2, lett. p); l'individuazione di «criteri premiali per il personale coinvolto in progetti innovativi» (art. 5, c. 2, lett. g); e la destinazione dei risparmi sulle spese di funzionamento al personale coinvolto in processi di razionalizzazione degli uffici (lett. c). Si tratta di indirizzi utili per arginare alcune prassi negoziali, manifestatesi soprattutto in sede di contrattazione integrativa; essi rappresentano una trasposizione legislativa degli atti di indirizzo che i governi hanno a più riprese rivolto all'Aran, e che non hanno avuto mai reale attuazione per l'opposizione dei sindacati e, più a monte, per l'incapacità delle strutture amministrative di creare un sistema affidabile di rilevazione dei risultati.

Alcune separate considerazioni merita, da ultimo, l'istituzione dell'organismo centrale previsto dall'art. 4, c. 2, lett. f, «col compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente della funzione di valutazione». Emergono al proposito diverse perplessità. Anzitutto, l'organo si sovrappone e replica le funzioni del già esistente *Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato*, regolato dal d.P.R. n. 315 del 2006 che presumibilmente sarà abrogato. Rispetto al vecchio comitato, tuttavia, il nuovo organismo presenta una collocazione organizzativa inconsueta: non più presso la Presidenza del Consiglio, come più ragionevole, ma all'interno dell'Aran, «in posizione autonoma e indipendente». Si tratta, evidentemente, di una anomalia: non solo manca un chiaro collegamento tra le funzioni assegnate e le competenze istituzionali dell'Agenzia in cui l'organo è destinato ad incardinarsi; ma, soprattutto, non è chiaro come un soggetto di cui si predica la terzietà possa appartenere ad un ente che opera in posizione di semplice autonomia tecnico operativa; né, di conseguenza, quale debba essere il rapporto organizzativo tra il direttore dell'Aran e l'organismo centrale.

Le esperienze straniere si muovono in direzione opposta: negli Stati Uniti, ad esempio, le funzioni di coordinamento di cui si discute sono affidate all'*Office for Management and Budget*, che è una *longa manus* del Presidente. In realtà, l'indipendenza dell'organismo centrale deve essere letta in correlazione con la «piena indipendenza» che la legge delega

vuole ora garantire all'intero processo di valutazione e agli organismi chiamati ad esercitare tale funzione nelle singole amministrazioni. Questa insistenza appare ambigua: oggi, i servizi di controllo interno sono tipici organi di *staff*. L'indipendenza mal si concilia, in particolare, con la funzione primariamente collaborativa e *lato sensu* servente ai vertici politici e amministrativi, che essi sono chiamati a svolgere. E ciò a meno di non cogliere nel testo normativo uno sviluppo ulteriore: che i servizi debbano evolvere, cioè, da organi di supporto quali oggi sono, in una sorta di «tribunali dell'efficienza» all'interno delle amministrazioni, in base alle cui pronunce dispensare promozioni, incentivi o sanzioni. Ma questo modello implicherebbe una sorta di giurisdizionalizzazione spuria delle procedure di valutazione che appare quanto mai inopportuna.

Conclusioni

Durante gli anni Novanta del secolo scorso, i Parlamenti nazionali hanno approvato una legislazione in materia di pubblico impiego moderna ed efficace, preconstituendo le condizioni perché le condotte degli attori del sistema amministrativo - politici, dirigenti, sindacati e giudici - si orientino verso la progressiva affermazione e il riconoscimento dei meriti individuali e collettivi. In quest'ottica, il testo unico del 2001 individua e distribuisce in modo chiaro e razionale le responsabilità, affida ai vari soggetti poteri adeguati ai compiti loro assegnati, consegna strumenti di gestione snelli e adattabili alle molteplici evenienze e necessità delle strutture, impone alcune garanzie minime di imparzialità, vieta e sanziona adeguatamente le condotte devianti. Il compito del legislatore poteva considerarsi concluso, salva la dovuta vigilanza sulla fase attuativa. Differenti dinamiche hanno però governato le politiche sul pubblico impiego degli ultimi anni: il personale è stato considerato sostanzialmente come un problema finanziario. La crescita della spesa per il personale è principalmente imputabile alla cessione sindacale delle carriere e degli strumenti di incentivo e sanzione a disposizione dei dirigenti: ne sono derivate dinamiche retributive irragionevolmente accelerate e la sostanziale indifferenza del personale burocratico rispetto al grado di efficienza raggiunto degli uffici.

Poiché incidere su questi equilibri era difficile, necessitava di politiche di lungo termine e costose in termini di consenso elettorale, i Parlamenti e le amministrazioni hanno adottato soluzioni tampone, rozze e di breve efficacia, e hanno scaricato i rispar-

mi di spesa sugli esterni, attraverso il blocco del *turn over* e le assunzioni a tempo. Il principio del merito è stato così sacrificato per far fronte ad esigenze contingenti, continuamente rinviando l'adozione di politiche adeguate e coraggiose.

La legge n. 15 del 2009 non appare in grado di imprimere una reale correzione di rotta.

Essa contiene varie prescrizioni ragionevoli, ma di scarso impatto; norme più incisive sono presenti, ma al prezzo di incrinare alcuni dei capisaldi su cui si è retta finora la privatizzazione e di accentuare la componente unilaterale della regolazione, in contrasto con le tendenze generali della normazione amministrativa.

Ma, soprattutto, la riforma ignora il vero fronte su cui si gioca la partita del merito nel sistema amministrativo italiano. L'attuale regime delle progressioni interne assorbe un'enorme quantità di risorse, che, se liberate, potrebbero essere utilizzate sia per premiare le capacità e i talenti dei funzionari migliori, sia per reclutare i giovani più preparati e meritevoli. Le vigenti norme contrattuali violano lo spirito del testo unico, e contrastano con principi più volte ribaditi dalla Corte costituzionale e dalla magistratura contabile e amministrativa. Dinanzi all'incapacità degli attori del sistema amministrativo di correggere autonomamente queste dinamiche negoziali, e all'assenza di controlli eteronomi realmente efficaci, un'espressa censura legislativa di queste prassi non era più rinviabile.