

IL PUBBLICO IMPIEGO: LA QUESTIONE DEL MERITO E L'EFFICIENZA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Sommario: 1. Il tema e i sottotemi. – 2. Il contesto. – 3. Le idee. – 4. L'attualità.

1. Il tema e i sottotemi

Il pubblico impiego è uno dei temi maggiormente trattati da Sabino Cassese nella sua attività di pubblicista. Nel trentennio dal 1976 al 2005, si contano ben settanta articoli, cui si aggiungono i circa venti dedicati alle problematiche specifiche della dirigenza amministrativa.

Eccettuato l'intervallo in cui Cassese è nominato Ministro della funzione pubblica, gli articoli si distribuiscono negli anni praticamente senza soluzione di continuità; in due periodi, tuttavia, gli interventi si concentrano in modo particolare: la fine degli anni Settanta, in corrispondenza della riforma delle carriere e dell'avvio dei dibattiti sulla legge quadro del 1983; e la fine degli anni Novanta, in relazione alla c.d. seconda privatizzazione.

I fatti da cui Cassese trae spunto per le sue riflessioni sono i più vari: la stipula di un contratto collettivo [140, 225, 241, 555, 594, 646, 572, 782]; il congresso nazionale di un partito o di un'organizzazione sindacale [62]; la proclamazione di uno sciopero [260, 429, 769]; la pubblicazione di uno studio [450], di documenti statistici ufficiali o di grandi indagini, nazionali o straniere [129, 218]; il rendiconto generale dello Stato o il conto annuale della Ragioneria [107, 143, 446]; i lavori di una commissione ministeriale [294]; l'approvazione di leggi *omnibus*, settoriali o di sanatoria [89, 120, 139, 185, 542, 790]; l'annuncio o l'approvazione di riforme di grande respiro [79, 234, 586]; sentenze di particolare importanza [217, 332, 458, 583]; l'apertura di un'ampia tornata concorsuale [638]; importanti nomine [296]; ed anche dichiarazioni e prese di posizione di politici, funzionari, sindacalisti o imprenditori [39, 110, 137, 598]. Talvolta si tratta di questioni di stringente attualità giornalistica, talaltra del susseguirsi di una serie di eventi esemplari di una tendenza in atto [116, 134, 723]; non è infrequente, poi, che Cassese dia avvio a dibattiti su temi e questioni di lungo periodo [19, 131, 585, 661].

Cruciale, nell'analisi dei fatti presi in considerazione, è sempre la questione dell'imparzialità e del merito, vero filo conduttore di tutta la sua produzione giornalistica in tema di pubblico impiego. Di volta in volta, ne vengono considerati i risvolti sul piano del reclutamento e della formazione del personale (le commissioni di concorso, la stabilizzazione dei precari, la Scuola superiore), del trattamento economico (l'appiattimento retributivo, la "giungla delle indennità"),

delle carriere (le progressioni e concorsi interni, la logica dell'anzianità, l'istituzione della qualifica funzionale), degli incentivi alla produttività – “vero bubbone del pubblico impiego” [335] –, della disciplina dell'orario di lavoro e degli uffici.

Un secondo elemento di continuità è la prospettiva con cui Cassese affronta il tema generale della riforma del pubblico impiego, evidenziando la necessaria connessione con una parallela e compiuta riforma dell'organizzazione e delle procedure [39, 116, 225, 572] – di cui a più riprese critica il “bizantinismo” – e la cui mancanza ha costituito una delle maggiori cause del fallimento dei vari progetti legislativi che si sono succeduti (la “base paludosa” su cui si avviava a fine anni Settanta la riforma delle carriere).

Una terza costante, poi, è senz'altro rappresentata dalla critica all'invadenza [185, 234, 241, 333, 338, 572, 659, 661] e all'impreparazione delle organizzazioni sindacali – “istituzioni premoderne”, “organismi di tipo consiliare, di discussione e di agitazione piuttosto che di studio o di azione” [217, 241, 598] – e all'incapacità del sistema amministrativo di gestire in modo coerente e trasparente le procedure di contrattazione collettiva (definite “notturne” e da “mercato orientale”).

Nel metodo, è costante lo sforzo “didattico” di Cassese, nell'aiutare il lettore a comprendere i fenomeni di attualità tramite la loro contestualizzazione nelle dinamiche di lungo periodo, offrendo dati e informazioni o grazie al raffronto con esperienze straniere. Spesso il ragionamento muove dalla critica alla storica opacità ed insufficienza del sistema statistico nazionale – “la cinquantennale incuria” dell'Istat –, decisivo per comprendere i complessi fenomeni organizzativi come quelli che connotano la burocrazia. Cassese fa uso sistematico delle poche fonti istituzionali di documentazione amministrativa (i rapporti della Corte dei conti e il Conto annuale della Ragioneria dello Stato), attinge poi ampiamente da ricerche di giovani accademici, di economisti, di centri studi. Particolare attenzione è poi posta alle analisi comparate (specie sui delicati temi delle retribuzioni e della misurazione dei risultati): tra settori omogenei della pubblica amministrazione, tra pubblico e privato, tra Italia, Francia, Inghilterra e Stati Uniti.

2. Il contesto

Alla fine degli anni Settanta, i problemi del pubblico impiego assorbono, non casualmente, parte significativa dell'attività giornalistica di Sabino Cassese. Sono almeno tre i fattori che concorrono a giustificare questo particolare impegno.

Innanzitutto, si trattò di una stagione di importanti riforme legislative (annunciate o realizzate). Nel 1979 venne introdotta, dopo lunghi dibattiti, la c.d. qualifica funzionale e la progressione a ruolo aperto. Il vecchio assetto a ruoli chiusi legava gli aumenti retributivi alla progressione in carriera, limite che aveva ingenerato una fortissima pressione della burocrazia per

l'ampliamento degli organici e la proliferazione degli uffici [19, 79, 135]. La qualifica funzionale, invece, consentiva aumenti stipendiali consistenti a parità di livello, mentre i passaggi di grado erano, in linea di principio, subordinati ad un nuovo concorso. Una seconda fondamentale riforma fu l'istituzionalizzazione della contrattazione collettiva nel pubblico impiego, progressivamente affermata in tutti i comparti [127, 234]. Si trattava ancora di aperture timide, ma offrivano almeno una cornice legale chiara alla prassi della contrattazione informale e ispirata dallo "spontaneismo" che si era affermata negli anni precedenti [62, 134, 225]. Spesso presa in considerazione negli articoli di Cassese di quegli anni, poi, la legge del 1975 sull'occupazione giovanile, finalizzata a facilitare l'ingresso dei ventenni nel mondo del lavoro, ma utilizzata prevalentemente dalle pubbliche amministrazioni e che aveva generato una grande mole di avventizi, la cui successiva stabilizzazione fu un tema di sicuro rilievo politico [116, 129].

Un secondo ordine di fattori che giustifica la produzione giornalistica di Cassese in questo periodo si lega ai profondi mutamenti strutturali che il pubblico impiego attraversava negli anni Settanta. Per la prima volta, si arrestò la crescita degli organici, prosciugando un fondamentale sbocco nel mercato del lavoro per i meridionali, che vedevano peraltro diminuire la loro presenza nelle amministrazioni, a favore degli abitanti delle regioni centrali e di Roma in particolare [129]. Inoltre, emerse con forza il problema del "pauperismo" e della "proletarizzazione" del pubblico impiego, data la forte erosione delle retribuzioni per opera dell'inflazione, aggravata, peraltro, da ingiustificate sperequazioni tra ministeri [130]: la questione aveva condotto, per un verso, a forti fermenti sindacali; per altro verso, alla sistematica diffusione del doppio lavoro.

Da ultimo, nel 1977 e nel 1983, Cassese pubblicò due fondamentali monografie: *Questione amministrativa e questione meridionale*; e *Il sistema amministrativo italiano*. I due lavori, basati sulla raccolta e sull'analisi di un'enorme mole di dati e rilevazioni, superavano il tradizionale approccio formale nello studio dei fenomeni amministrativi: le dinamiche del pubblico impiego erano indagate tramite le lenti della storia del diritto, della sociologia, della scienza dell'organizzazione, della statistica sociale. L'approccio e molti dei risultati di quelle analisi trovarono un chiaro riscontro nell'attività giornalistica: la provenienza e l'inefficiente distribuzione geografica del personale [260, 330]; il legame tra la crescita delle amministrazioni e la struttura sociale del Paese; i rapporti tra classe politica e classe amministrativa; l'importanza di misurare i fenomeni burocratici e il "prodotto" dell'azione amministrativa; l'importanza delle analisi di lungo periodo; la disamina dei fattori di cambiamento interni ed esterni e, all'opposto, delle spinte inerziali alla conservazione ecc.

Come già notato, dopo un periodo di relativo minore interesse, gli articoli di Cassese sul pubblico impiego tornano numerosissimi alla fine degli anni Novanta, in coincidenza con la c.d. seconda privatizzazione del pubblico impiego.

Il rinnovato interesse è pienamente giustificato, considerata la portata delle riforme avviate nella XIII legislatura. I decreti delegati di attuazione della legge n. 59 del 1997 hanno modificato in profondità il sistema e le procedure di contrattazione collettiva; posto le basi per un profondo ripensamento dell'inquadramento e delle progressioni professionali dei dipendenti; introdotto la giurisdizione ordinaria sulle controversie in materia di impiego pubblico; rinnovato il sistema dei controlli interni; generalizzato l'uso degli strumenti privatistici nell'esercizio dei poteri organizzativi e datoriali delle pubbliche amministrazioni. L'illuminismo di quella stagione di riforme, tuttavia, non ha rotto e in alcuni casi ha aggravato alcuni dei mali storici del pubblico impiego: l'assunzione di precari e la loro successiva stabilizzazione; lo scivolamento verso l'alto del personale per anzianità, fino a creare un assetto a "piramide rovesciata", tramite procedure opache e basate essenzialmente sull'anzianità; l'irrazionale distribuzione dei dipendenti a causa dell'incapacità di gestire le procedure di mobilità; il sindacalismo pervasivo e conservatore.

Ma vi è un'altra ragione della grande attenzione di Cassese all'evoluzione del pubblico impiego in quegli anni: egli aveva guidato la prima fase della privatizzazione come Ministro della funzione pubblica; a lui si devono, sul piano legislativo, i correttivi al decreto n. 29 del 1993 e la riforma dei controlli della Corte dei conti; al suo impulso, inoltre, si riconducono una serie di importanti rapporti della Presidenza del Consiglio in materia di procedure concorsuali e reclutamento, etica pubblica e codici di condotta, stato delle pubbliche amministrazioni¹.

L'attività giornalistica di fine anni Novanta è preceduta ed accompagnata da un'ampia riflessione scientifica sulle ragioni e sullo stato di attuazione della riforma, svolta in numerosi scritti, nei quali Cassese evidenzierà le ambiguità e i travisamenti della riforma, parlerà ben presto di "sofisma" della privatizzazione, denuncerà i rischi dell'eccessivo potere riconosciuto ai sindacati, criticherà il circolo vizioso tra blocco delle assunzioni, immissione e stabilizzazione del personale precario². Questi scritti preannunciano i rischi di una contrattualizzazione nata monca, che è priva

¹ Si v. le pubblicazioni del Dipartimento della Funzione pubblica, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*; *Codice di condotta dei dipendenti pubblici. Proposta e materiali di studio*; *Il nuovo sistema di controllo interno nelle pubbliche amministrazioni*; *Le Commissioni di concorso per l'accesso ai pubblici impieghi*; *Il decreto legislativo del 3 febbraio 1993, n. 29 in materia di pubblico impiego. Correttivi proposti da amministrazioni, enti e organizzazioni sindacali*; *I dipendenti civili dello Stato dal 1989 al 1993 e le assunzioni previste per il 1994*, tutti editi in Roma nel 1993, a cura dell'Istituto poligrafico di Stato.

² Si v. *Pubblico impiego. Le ragioni di una riforma*, Roma, Sipì, 1991; *Dall'impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 1997; *Problemi del pubblico impiego*, in *Corr. giur.*, 1990, n. 5, pp. 493 ss.; *I problemi del personale pubblico posti a raffronto con le soluzioni*, in *Cons. St.*, 1991, n. 3, pp. 651 ss.; *Della riforma del pubblico impiego*, in *Ragiusan*, 1992, n. 104, I, pp. 6 ss.; *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, in *Analysis*, 1993, n. 1, pp. 28 ss.; *Come sono cambiati i rapporti tra sistema politico e burocrazia*, in P. GINSBORG (a cura di), *Stato dell'Italia*, Milano, Mondadori, 1994, pp. 488 ss.; *I codici di condotta*, in *Documenti*

un negoziatore pubblico dotato di sufficienti poteri e autonomia, che sconta condizionamenti e sovrapposizioni con le fonti unilaterali, che non è allineata al settore privato.

Cassese chiede anche ai suoi allievi di impegnarsi sui temi del pubblico impiego, sia negli scritti monografici, sia nella produzione di saggi e articoli³; e il *Giornale di diritto amministrativo* vi dedicherà sempre grandissima attenzione, anche grazie al contributo di molti giovani ricercatori.

3. Le idee

Molti dei problemi del pubblico impiego italiano sono ricorsivi. Pur al mutare del contesto sociale, del ruolo dei pubblici poteri e della stessa disciplina giuridica, la burocrazia come classe e come organizzazione presenta aspirazioni e contraddizioni che si dimostrano costanti anche nel medio e lungo periodo. Non stupisce, allora, che Cassese si trovi costretto a professare le medesime idee e a ribadire le stesse critiche avanzate vent'anni prima.

Un esempio chiaro è la disciplina dell'accesso e delle carriere. Cassese conosce bene le “voci di dentro” dell'amministrazione e comprende le richieste di miglioramenti retributivi e di crescita professionale dei dipendenti in ruolo. Ma ribadisce con fermezza la necessità di garantire il ricambio generazionale, di incentivare la produttività dei dipendenti, di selezionare i migliori per gli incarichi di maggiore importanza. Egli affronta il problema coniugando l'approccio efficientista – con i frequenti richiami al sistema anglosassone, ispirato dalla logica benthamiana del rapporto Northcote-Trevelyan e, più tardi, del rapporto Priestley [723, 769, 790] – con l'ideale repubblicano dei rivoluzionari francesi e di Tocqueville dell'eguale diritto dei cittadini di accedere ai pubblici impieghi non per l'“aristocrazia della fortuna”, ma “*selon leurs vertus e leurs talents*” [332, 542, 583].

Negli anni Settanta Cassese è per la qualifica funzionale, “il più importante cambiamento del pubblico impiego, dopo la riforma De Stefani” [135]. Chiede il superamento dei ruoli chiusi, le “gabbie da bestie feroci”, che abituavano i funzionari più giovani alla *routine* e la dirigenza all'immobilismo [19; 79]. Immagina un modello fondato su poche e distinte carriere [572], cui accedere esclusivamente dall'esterno per concorso pubblico, senza riserve di posti, e che

giustizia, 1994, n. 7-8, pp. 1371 ss.; *L'attuazione del d.lgs. n. 29/1993: un primo bilancio*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, pp. 69 ss.; *Per un'autentica contrattualizzazione del lavoro con le amministrazioni*, *ibidem*, 1997, pp. 790 ss.; *La misurazione dei carichi di lavoro e il calcolo economico nell'amministrazione*, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Modena, Mucchi Editore, 1996, pp. 451 ss.; *La riforma della pubblica amministrazione italiana*, in *Lav. pub. amm.*, 2000, pp. 1007 ss.; *L'etica pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, pp. 1097 ss. Più recentemente si segnalano *Continuità e fratture nella storia novecentesca del pubblico impiego: una chiave di lettura*, in G. MELIS (a cura di), *Impiegati*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2004, pp. 11 ss; e *L'ideale di una buona amministrazione. Il principio del merito e la stabilità degli impiegati*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007.

³ Per tutti, si v. S. BATTINI, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Padova, 2000; L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, Padova, 2000; V. TALAMO (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico: progressioni di carriera e relazioni collettive*, Quaderno n. 10 del *Giornale di diritto amministrativo*, Milano, 2004.

garantiscono adeguate progressioni economiche dall'interno. Per incentivare i più capaci, poi, suggerisce strumenti come la *fast stream* inglese [240].

Saluta con favore l'accordo tra governo e sindacati del Natale del 1977, ma è costretto poi a denunciarne i tradimenti e le ipocrisie in fase attuativa: l'eccessiva frammentazione dei livelli [79], l'approssimazione con cui essi erano stati ritagliati, senza una preventiva analisi di compiti e mansioni [134, 140, 225], le sanatorie dei precari e il mantenimento di canali di scivolamento dall'interno, che pure si volevano in principio superare [135, 140, 450, 542 e 583]. Più volte nel corso degli anni, inoltre, avrà modo di mettere in luce il sostanziale fallimento dei meccanismi concorsuali, incapaci di selezionare i migliori perché gravati da troppe domande di partecipazione, dai tempi lunghi delle procedure, dalla presenza di politici nelle commissioni di concorso [332], da graduatorie a scorrimento utilizzate "fino a raschiare il fondo del barile" [588]; dimostrerà, inoltre, l'irrazionalità del sistema di reclutamento, dovuta all'assenza di un'effettiva programmazione dei fabbisogni basata sui carichi di lavoro, e quindi lasciata a scelte di matrice politica [638] o alle intese sindacali [136, 769].

Il problema del merito nell'amministrazione è letto efficacemente come conflitto sociale e intergenerazionale [605], tra i dipendenti in ruolo, interessati alla conservazione dell'esistente e rappresentati dai sindacati, e i giovani laureati che ambiscono ad entrare nei ranghi pubblici, che mirano all'innovazione, ma che non hanno una propria rappresentanza [598]. Negli anni Novanta, la privatizzazione, trasformatasi in uno strumento in mano ai sindacati [335, 598], incrina questa dialettica, rafforzando la cultura di corpo e la chiusura della burocrazia. Cassese descrive a tinte forti un contesto in cui "la Funzione pubblica è stata mutilata e tace", l'Aran "è inerte o aggirata dai Governi" [741], mentre la politica e i sindacati, uniti da un "improprio legame", scaricano i costi del risanamento finanziario sugli esterni, con i continui blocchi del *turn over* [605], mentre garantiscono ai precari la stabilizzazione [790] e agli interni facili progressioni di carriera [594, 646], fino alla creazione di un sistema ad alveare e al rovesciamento degli organici [già 129, e poi 335, 585].

Un secondo tema di lungo periodo è certamente quello dell'equa ed efficiente gestione del personale. Cassese analizza il problema principalmente da punto di vista del corretto utilizzo degli strumenti retributivi di incentivo al merito e della funzionale distribuzione, anche geografica, dei dipendenti tra gli uffici.

Alla fine degli anni Settanta, l'attenzione di Cassese è in gran parte assorbita dall'incoerenza delle politiche retributive nel pubblico impiego. È il problema della "giungla" degli stipendi e delle indennità (il "soprassoldo dei trombettieri", il "premio di buon governo", "l'indennità per la perdita del cavallo"), un quadro così confuso che neanche la Corte dei conti, nelle sue frequenti indagini

sulla questione, riesce a descriverlo in modo compiuto [107]. In numerosi articoli Cassese denuncia l'incuria del sistema statistico [30, 110], cerca di offrire una chiave di lettura del fenomeno e indica i possibili percorsi da seguire. Il tema non è mai considerato in termini moralistici, di giustizia redistributiva o di mero egualitarismo sociale [30, 62, 137, 335]: la c.d. perequazione è sempre vista come un primo passo per rifondare il sistema legando le retribuzioni al merito e alle capacità individuali.

Se confrontati col settore privato, i trattamenti economici sono mediamente molto bassi, e fortemente erosi dal crescente costo della vita. Ma è parimenti molto bassa la produttività e le ore effettivamente lavorate non superano le tre o quattro al giorno. Di conseguenza, il pubblico impiego è sempre più avvertito come una rendita modesta ma sicura, che attrae la componente femminile del mercato del lavoro e i meridionali in cerca di stabilità, mentre gran parte dei funzionari integra lo stipendio con un secondo lavoro.

Sussistono irragionevoli differenziazioni tra ministeri, regioni ed enti del parastato, mentre, all'opposto, si riscontra un eccessivo appiattimento degli stipendi tra i gradi bassi e i vertici burocratici, fattore che disincentiva l'assunzione di maggiori responsabilità, non adeguatamente remunerate [111, 240].

Gli aumenti salariali vengono concessi in forma mascherata e clientelare, tramite la distribuzione discrezionale delle indennità [108, 113, 143], con leggine settoriali, o tramite le sanatorie, i "ricompattamenti" delle qualifiche, le promozioni e gli "scivolamenti" di grado [120, 241, 333, 542]. A tal proposito, Cassese parla di "incursioni legislative" e di politica salariale "occulta" e "invisibile" [120, 225].

Ulteriori fattori che aggravano le inefficienze e le ingiustizie nella gestione del personale sono l'ingolfamento degli uffici del Sud e la carenza di personale negli uffici del Settentrione, dovuti alla pressione dei dipendenti che ambiscono ad un rapido rientro nelle regioni di provenienza. La mobilità geografica, dunque, non opera su basi razionali, ma solo nell'interesse della burocrazia [260, 596].

La scarsa mobilità, la meridionalizzazione, la femminilizzazione e il pauperismo dei dipendenti, sono letti come altrettanti sintomi del sottosviluppo amministrativo [130].

Cassese chiede l'aumento degli stipendi e la loro adeguata differenziazione secondo il merito [131] e, coerentemente, critica l'ipocrisia delle rivendicazioni egualitariste dei sindacati, che tacciono sui privilegi di alcuni enti, e chiedono leggi di perequazione senza affrontare i problemi della produttività, dell'orario di lavoro, delle mansioni [136, 139, 137, 335].

In particolare, egli suggerisce di realizzare l'equiparazione stipendiale tra pubblico e privato per fasi: innanzitutto procedendo ad un'accurata stima delle implicazioni finanziarie, come

avvenuto negli Stati Uniti sotto la spinta di Kennedy, tramite le rilevazioni del *Bureau of Labour Statistics* [110]. Quindi, avviando un processo di “industrializzazione” della pubblica amministrazione, che legghi la retribuzione alla produttività e distribuisca in modo scientifico i carichi di lavoro, individuando gli “standards” di attività da realizzare e misurando e valutando i risultati raggiunti, secondo i modelli studiati in Inghilterra nel rapporto Priestly, negli Stati Uniti prima da Roosevelt e poi nella riforma del 1978 varata dall’amministrazione Carter, o ancora secondo le proposte della commissione Medici o quelle contenute nel rapporto Giannini [108, 117, 217, 218, 555].

Negli anni Novanta, è ancora questo il metro su cui giudica il processo di privatizzazione. Riprendendo preoccupazioni già manifestate in occasione dei dibattiti sulla c.d. legge quadro, Cassese preavverte che la contrattualizzazione del rapporto è solo una premessa, ma non la garanzia del cambiamento. Se già in un articolo del 1978 appariva poco interessato alla polemica tra “pubblicisti” e “contrattualisti” [117], del pari in un altro intervento del 1999 mette in guardia dal rimanere prigionieri “dell’involucro legislativo”, dal pensare al “come” piuttosto che al “che cosa” fare [117].

Presto Cassese presagisce che la contrattualizzazione verrà sfruttata dal sindacato a proprio uso [335, 585, 598], per concertare le procedure di valutazione [661] e per garantire aumenti a pioggia al personale [782]. Torna poi ad analizzare l’irrazionale distribuzione dei dipendenti pubblici, anche alla luce dei processi di regionalizzazione e di federalismo amministrativo avviati nella XIII legislatura, invocando la piena attuazione delle norme sulla mobilità.

4. L’attualità

Pochi temi quanto il pubblico impiego hanno attratto Sabino Cassese, come giornalista, studioso, amministratore e, oggi, come giudice.

In tutti questi ruoli, e nel corso di oltre trent’anni, egli ha sostenuto con grande coerenza anzitutto un metodo di lavoro: guardare alla burocrazia per ciò che è, prima che alle norme che pretendono di regolarla. Nei suoi articoli, Cassese offre anzitutto strumenti di comprensione di un problema; e l’analisi è sempre scevra dal facile moralismo giornalistico con cui i commentatori sono soliti considerare i fenomeni sociali. È su queste basi che egli presenta proposte e soluzioni, conscio della naturale inerzia delle organizzazioni e dei gruppi sociali, dei tempi lunghi delle riforme amministrative, dei tanti attori che possono giocare un ruolo e delle peculiari alleanze che possono crearsi tra regolatori e regolati.

È davvero significativo rileggere gli interventi di Cassese sui giornali degli anni Settanta alla luce degli sviluppi più recenti. Se solo si aggiornano i riferimenti normativi e i nomi degli esponenti istituzionali coinvolti, l'analisi mantiene spesso inalterata la sua vitalità ed attualità.

Le idee di Cassese hanno inciso così tanto sulla legislazione, sulla giurisdizione e sulla scienza giuridica, quanto poco sull'amministrazione. A più riprese, la Corte costituzionale e i tribunali civili hanno cercato di porre un argine alla chiusura corporativa della burocrazia, censurando i concorsi riservati a soli interni (C. cost., sent. n. 1 del 1999 e Cass., sent. n. 15403 del 2003) o negando conversione automatica dei rapporti a tempo reiterati (C. cost. sent. n. 89 del 2003). La recente riforma del pubblico impiego (legge n. 15 del 2009 e decreto n. 150 del 2009), pur tra molte contraddizioni, cerca di porre un freno all'invasione sindacale, sottraendo alla contrattazione collettiva le materie che maggiormente incidono sull'imparzialità e sul buon andamento dell'organizzazione amministrativa (mobilità, valutazione, progressioni, sanzioni disciplinari). Viene inoltre istituita una rete di organismi tecnici, con funzioni di misurazione, valutazione e controllo dell'attività amministrativa, sulla cui decisioni basare la distribuzione degli incentivi e le progressioni in carriera dei dipendenti.

I dati della Ragioneria generale e della Corte dei conti, tuttavia, descrivono una burocrazia ancora introflessa, corporativa e gestita in modo irrazionale, in cui principio del merito è ancora stretto tra le "tenaglie" dell'uniformità e del clientelismo. Negli ultimi anni il rapporto tra progressioni in carriera e ingressi dall'esterno è stabilmente in ragione di sei a uno. Le selezioni interne sono state improntate al prevalente criterio dell'anzianità di servizio e sono state decise solo sulla base delle disponibilità di bilancio e non in funzione di reali necessità organizzative della pubblica amministrazione. La retribuzione reale dei dipendenti cresce molto più velocemente che nel settore privato e anche tra i differenti comparti pubblici resistono differenze ingiustificate. Le somme stanziare per incentivare la produttività vengono distribuite a pioggia, a causa della mancanza di effettivi sistemi di misurazione dei risultati gestionali, e per prevenire conflittualità interne, che la dirigenza non è in grado di affrontare.

Sono questi i mali con cui il Governo e l'amministrazione sono chiamati a confrontarsi nel dare attuazione alle riforme varate dal Parlamento nel 2009. È ed proprio in questa fase, ancor più che in sede legislativa, che il metodo e le proposte di Sabino Cassese appaiono ineludibili.