

L'ideale di una buona amministrazione: principio del merito e stabilità degli impiegati ⁽¹⁾

Sabino CASSESE

STABILIZZAZIONE DEI PRECARI E PRECARIZZAZIONE DEI DIRIGENTI

In anni recenti, alcune nostre leggi hanno posto in discussione taluni dei principi dello Stato moderno, consacrati persino nella Costituzione: il riconoscimento dei capaci e meritevoli (art. 34), il diritto di tutti i cittadini di accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza (art. 51), l'obbligo di adempiere le funzioni pubbliche con disciplina ed onore (art. 54), l'accesso agli impieghi pubblici mediante concorso (art. 97), l'imparzialità dell'amministrazione (art. 97), l'obbligo per gli impiegati pubblici di agire al servizio esclusivo della Nazione (art. 98).

Per questo motivo ho pensato che fosse utile ricapitolare la storia della formazione di questi principi, per accertare se essi siano ancora funzionali ai poteri pubblici e meritino tuttora rispetto.

Procederò nel modo seguente. Comincerò indicando gli interventi che hanno posto in dubbio quei principi. Poi esaminerò la formazione storica della prima burocrazia moderna, con tutti i suoi inconvenienti e tutte le sue storture. Successivamente elencherò i modi in cui si è posto rimedio a tali storture. A questo punto, analizzerò i motivi ispiratori degli interventi correttivi. Infine, mi chiederò quali siano i motivi della regressione in atto e se

¹ *Lectio magistralis* per l'inaugurazione del Master di secondo livello in diritto amministrativo, Napoli, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa, Facoltà di Giurisprudenza, 19 gennaio 2007. La *Rivista* ringrazia il prof. Sabino Cassese e la *Editoriale scientifica* per l'autorizzazione alla pubblicazione della *lectio magistralis*.

siano ancora validi i motivi ispiratori dei principi, storicamente formatisi, che reggevano lo Stato moderno e i suoi impiegati.

Gli interventi recenti relativi ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni vanno in direzioni opposte, ma hanno una spiegazione unica.

Consistono nella stabilizzazione dei precari (ai livelli inferiori) e nella precarizzazione dei dirigenti. La prima è una tendenza di più lungo periodo, avendo le Amministrazioni pubbliche fatto frequente ricorso a blocchi delle assunzioni, salvo valersi di avventizi o straordinari, poi sistemati in ruolo (è stato valutato che nel quindicennio 1975-1990 il 60% degli impiegati pubblici sia entrato in ruolo senza concorso²). Di recente, la stabilizzazione è assicurata – senza previa verifica delle esigenze effettive e dei carichi di lavoro – ad avventizi con uno o tre anni di servizio, in modi diversi, con riserve di posti nelle assunzioni, o con stabilizzazione diretta, questa talvolta dopo prove selettive (ma non in concorrenza). Solo in qualche caso la stabilizzazione è limitata a chi sia stato assunto con “procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge”.

Leggi diverse, dal 1998 in poi, hanno, invece, disposto che i dirigenti più alti in grado siano legati alla durata dei governi, mentre gli altri possono essere nominati nell’incarico per non meno di tre e non più di cinque anni³.

Pur se orientati in direzioni opposte, questi interventi rispondono a una esigenza unica, quella di lasciare mano più libera alla classe politica, prima vincolata nella scelta del personale dal sistema dei concorsi e nella scelta dei dirigenti dalla durata in carica. Essi sono, quindi, il segno di un cambiamento dei rapporti tra politica e amministrazione, nel senso di una

² Cassese, “*Maladministration*” e rimedi, in *Foro italiano*, 1992, V, 247.

³ Queste norme sono cambiate nel corso degli anni dal 1998 ad oggi. La sintesi che si presenta nel testo riguarda le norme oggi in vigore. Su questa normativa c’è una abbondante letteratura. Le due opere più recenti sono F. Merloni, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2006 e M. Sgroi, *Dalla contrattualizzazione dell’impiego all’organizzazione privatistica dei pubblici uffici*, Torino, Giapichelli, 2006.

maggior sottomissione della seconda alla prima.

I provvedimenti ai quali faccio riferimento, per lo più criticati dall'opinione pubblica, hanno tuttavia un loro retroterra culturale, fondato sulla critica dei concorsi e sulla insoddisfazione per i modi di selezione dei dirigenti. I primi vengono da taluni considerati come un ostacolo alla scelta dei migliori, perché non riescono a verificare tutte le qualità ed attitudini e perché le commissioni giudicatrici non rispondono della bontà delle loro scelte⁴. I secondi vengono ritenuti obsoleti, perché fondati sull'anzianità e perché non favoriscono il ricambio e l'innovazione.

Stabilizzazione degli avventizi e precarizzazione dei dirigenti pongono in dubbio due principi sviluppatisi storicamente in alcuni secoli, a mano a mano che il modello dello Stato nazionale si consolidava, quello dell'accesso agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza e sulla base del merito accertato in forma competitiva (definito, secondo l'espressione di origine britannica, *merit system*), e quello della permanenza nel ruolo dei dirigenti (definito con l'espressione di origine anglosassone *tenure* o con quella più strettamente britannica di *permanent civil service*).

Si tratta di un patrimonio di principi e regole accumulato nel corso di almeno quattro secoli di storia dello Stato moderno in Occidente, sotto la guida dei più illustri riformatori, da Pendleton negli Stati Uniti a Trevelyan in Inghilterra. Per cui è importante spiegare come questo patrimonio si sia formato, e perché, e se sia giusto ora disperderlo.

CONCEZIONE PATRIMONIALE DELLO STATO, *VÉNALITÉ DES OFFICES*, *POLITICAL PATRONAGE*, *SPOILS SYSTEM*, FUNZIONARI-PARLAMENTARI

Per comprendere il potere pubblico moderno, bisogna capire come è ordinato il funzionarismo. La caratteristica basilare dello Stato moderno è infatti l'organizzazione di un corpo di ufficiali, di una burocrazia.

⁴ Così P. Ichino, *L'ipocrisia del concorso*, in *Il corriere della sera*, 21 nov. 2006, p. 1.

Questo elemento essenziale dello Stato si è andato formando nel corso di quattro secoli, tra il 1500 e il 1900, nei quali si sono consolidati i principi e le regole che lo reggono in epoca contemporanea. Tali principi e regole si sono formati per opposizione, nel senso che si sono affermati per rimediare a inconvenienti e storture dei regimi precedenti. A mano a mano che questi venivano superati, si consolidavano nuovi criteri, che diventeranno la caratteristica dominante del sistema contemporaneo. Il modo migliore per intendere quest'ultimo, quindi, è di passare in rassegna le difficoltà che si sono dovute superare nel passato.

La prima difficoltà che lo Stato deve superare, al suo inizio, deriva dalla concezione patrimoniale propria dell'epoca feudale. "Mentre lo Stato monarchico sviluppa nuove forme di amministrazione sotto l'effetto della pressione delle contingenze economiche, sociali e belliche, che le ruotano intorno nei secoli XVI e XVII, la maggioranza delle persone, che occupano le cariche, conserva una mentalità totalmente medievale"⁵. I trattatisti parlano di funzione pubblica. Ma il Principe continua a considerare lo Stato come un patrimonio, per cui, dando un ufficio, si priva di una parte della sua proprietà. Il funzionario deve essere fedele al monarca prima che al bene comune. A sua volta, utilizza il posto per ottenere vantaggi personali di tipo patrimoniale.

La seconda difficoltà incontrata sulla strada della formazione di un funzionariato moderno deriva dalla pratica di vendere gli uffici pubblici (*vénalité des offices*). Questa serve allo Stato sia come mezzo per integrare le sue risorse finanziarie, sia come strumento per associare la nascente borghesia all'esercizio del potere. E serve alla borghesia per accedere agli uffici: il borghese ricco aspira a mescolare la sua discendenza con la nobiltà mediante l'acquisizione di cariche pubbliche, che vengono poi trasmesse in eredità⁶.

⁵ J. Vicens Vives, *La struttura amministrativa statale nei secoli XVI e XVII*, in E. Rotelli e P. Schiera, *Lo Stato moderno, I, Dal Medioevo all'età moderna*, Bologna, Il Mulino, 1971, p. 238.

⁶ Sulla venalità delle cariche, si vedano i contributi di J. Vicens Vives, cit., p. 239-242 e di G. Pagès, *La venalità degli uffici nell'antica Francia*, in E. Rotelli e P. Schiera, *Lo Stato moderno, II, Principi e ceti*, Bologna, Il Mulino, 1973, p. 227 ss.

La terza difficoltà è legata al *political patronage*. Questo consiste nella nomina ad uffici pubblici (ma anche ecclesiastici) retribuiti. In Inghilterra, fino al XIX secolo, erano assegnati in questo modo un ducato, il posto di governatore dell'India o quello di postino. La nomina, in principio non revocabile, era concessa per premiare elettori o anche parenti e dipendenti, ma per motivi politici. Con un suffragio ristretto, una giudiziosa distribuzione di cariche e di favori a sostenitori locali assicurava la continuità del successo politico al partito al potere⁷.

Una diversa difficoltà è quella proveniente dalla soppressione della *security of tenure* disposta dal presidente Monroe negli Stati Uniti, nel 1820. Questa aprì la strada alla pratica di assegnare i posti ai sostenitori leali di ogni nuovo presidente. Il senatore Marcy dette, senza volerlo, un nome a questa pratica, quando pronunciò la frase "*to the victor belong the spoils of the enemy*". La lealtà al partito divenne il requisito per accedere alle cariche pubbliche. Si giunse a sostenere che la rotazione negli uffici pubblici era un complemento della democrazia politica⁸.

L'ultima difficoltà frapposta alla formazione del moderno diritto dello Stato è quella derivante dalla forte presenza di impiegati pubblici in Parlamento. Essa produceva una distorsione. Il parlamentare-burocrate era interessato a vedersi agevolata la carriera con promozioni, che poteva ottenere promettendo sostegno al governo. Quest'ultimo, a sua volta, era interessato a conquistare l'appoggio dei parlamentari, in cambio del quale concedeva posti, facilitazioni di carriera o altre agevolazioni⁹. Nasceva così un circolo vizioso fondato sull'utilizzo di posti pubblici per fini politici o, meglio, partitici. La Francia del XIX secolo fu dominata da questo fenomeno, come

⁷ Sul *patronage*, J. M. Boume, *Patronage and Society in Nineteenth-Century England*, London, Edward Arnold, 1986.

⁸ La letteratura sul tema è molto ricca. Si veda, riassuntivamente, J. Pellew, *The Spoils System and the Concept of Merit in the American Civil Service*, in S. Cassese - J. Pellew, *Le Systeme du merite*, Bruxelles, IISA, 1987, p. 69 ss.

⁹ Una traccia di questo fenomeno, noto anche in Italia, si trova nella disposizione costituzionale secondo la quale i dipendenti pubblici membri del Parlamento non possono conseguire promozioni se non per anzianità.

dimostrato dai discorsi parlamentari che Tocqueville dedicò ad esso lamentando la "*partialité du pouvoir*" prodotta dalla coesistenza tra istituzioni rappresentative (e la corruzione che esse producevano) e centralizzazione amministrativa¹⁰.

Tutte queste difficoltà non sono state riscontrate negli stessi Paesi e nelle stesse epoche. La prima è stata prevalente dove più forte era lo Stato medievale. La seconda, invece, in Francia e Inghilterra. La terza in Inghilterra. La quarta negli Stati Uniti. La quinta di nuovo in Francia. La prima e la seconda sono più forti agli albori della storia dello Stato moderno, le altre l'accompagnano fin oltre la fine del XIX secolo.

Ho chiamato tutti questi fenomeni inconvenienti, storture, difficoltà. Non va sottovalutato, tuttavia, che essi svolsero talora anche una funzione positiva. Ad esempio, la vendita degli uffici servì – come notato – a consentire l'accesso allo Stato della classe emergente, la borghesia.

Complessivamente, però, i riformatori dell'epoca notarono che da essi derivavano danni considerevoli. La concezione patrimoniale degli uffici faceva passare in secondo piano la loro destinazione al servizio pubblico. La vendita degli uffici, il patronato politico e il sistema delle spoglie impedivano a molti l'accesso al servizio pubblico e, comunque, non assicuravano la scelta dei migliori, bensì dei possidenti e dei fedeli di una parte politica. L'unione dei due ruoli, quello di parlamentare e quello di burocrate, faceva progredire amministratori pubblici non in base alle loro capacità, ma in virtù della loro influenza.

MERIT E TENURE NELLA FORMAZIONE STORICA DELL'AMMINISTRAZIONE

Per rimediare alle storture prodotte dalla confusione tra privato e pubblico, dalla vendita degli uffici, dal patronato politico, dal sistema delle spo-

¹⁰ A. De Tocqueville, *L'originalité de l'expérience politique française et ses périls* (1844), in *Œuvres complètes*, Tome III, *Ecrits et discours politiques*, II, Paris, Gallimard, 1985, p. 129 ss.

glie e dalla commistione tra potere amministrativo e potere legislativo, si mobilitarono le migliori menti, a partire dall'Illuminismo, sotto l'influenza di potenti anche se remoti esempi. I due punti di attacco furono il sistema di reclutamento del personale amministrativo e la stabilità nell'impiego dei funzionari pubblici, definiti in forma breve nell'area anglosassone con le espressioni *merit system* e *tenure*.

Il percorso di queste idee è interessante. Semplificando, può dirsi che esse furono trasportate nel '700 nella cultura francese dai missionari cattolici provenienti dalla Cina, dove questi ultimi erano rimasti impressionati dal complesso sistema di selezione dei mandarini e dalla stabilità e durata delle loro cariche¹¹.

L'età dei Lumi fu un terreno fertile. Gli Illuministi, a partire da Voltaire e dagli enciclopedisti, pensarono che quello fosse un modo di assicurare un potere virtuoso e competente (*la vertu au pouvoir*, come diranno Condorcet e D'Alembert alla nomina di Turgot ministro)¹².

A questa idea se ne aggiunse un'altra, quella di eguaglianza, donde la conseguenza de *la carrière ouverte aux talents*.

In Francia quest'idea troverà realizzazioni varie, già nell'Antico Regime con le *grands écoles*, successivamente con Napoleone, che puntò sulla formazione degli uditori presso il *Conseil d'Etat* (Napoleone ha scritto nel *Mémorial de Sainte-Helene*: "J'élevais... à l'école la nombreuse classe des auditeurs au Conseil d'Etat. Leur éducation finie et leur age venu, ils eussent, un beau jour, relevé tous les postes de l'Empire").

Dalla Francia le idee dell'Illuminismo si diffusero in Inghilterra, dove trovarono buon ascolto presso Jeremy Bentham. Questi propose che agli uffici pubblici si giungesse dopo una "*appropriate examination*", aperta al maggior numero possibile di candidati e sottoposta al massimo possibile di pubblicità, in modo che il tribunale dell'opinione pubblica potesse agire

¹¹ G. Bertuccioli, *Come l'Europa vide la Cina nel secolo XVIII*, in *Mondo cinese*, 1986, giugno, n. 54, 25, si veda anche J. A. Marvall, *Le origini dello Stato moderno*, in E. Rotelli e P. Schiera, op. cit., I, p. 86-87.

¹² E. Badinter - R. Badinter, *Condorcet (1743-1794). Un intellectual en politique*, II ed., Paris, Fayard, 1988, p. 110 ss.

come strumento di controllo dell'operato degli esaminatori¹³. Poco più tardi, le stesse idee influenzarono due riformatori del livello di Charles Trevelyan e di Edwin Chadwick, il primo dei quali fu il co-autore, con Stafford Northcote, del famoso rapporto Northcote - Trevelyan (1854), destinato a riformare il *Civil Service*, in coincidenza con la riforma delle università di Oxford e di Cambridge.

A sua volta, l'idea inglese del *merit system* influenzò gli Stati Uniti, alla ricerca di una *new morality in public life*, colpiti com'erano dalla piaga del sistema delle spoglie. Nel 1883 Pendleton riuscì a far approvare la legge che porta il suo nome, con la quale veniva creato negli Stati Uniti un funzionariato permanente, scelto sulla base di esami comparativi fondati su prove dirette ad accertare la qualità degli aspiranti (ma il sistema del merito fu introdotto di fatto molto lentamente e non per tutti i posti).

In Italia bisognerà aspettare Silvio Spaventa e Marco Minghetti, le cui opere sull'ingerenza dei partiti lasciarono molte tracce nell'assetto del sistema del pubblico impiego. Il primo osservava nel 1880: "La corruzione dei governi parlamentari, massime negli Stati del continente europeo, ha un'altra ragione nell'immenso patronato, di cui essi possono disporre; cioè, negli impieghi ed uffici che possono conferire ai loro partigiani. È necessità, quindi, di fare una legge sullo stato degl'impiegati, che definisca assai precisamente le condizioni e i modi con cui gli uffici pubblici sono conferiti, come ci si può avanzare e le cause per cui si perdono. Senza questa legge, gli abusi che un ministero di partito può commettere in questo campo delle sue attribuzioni, con danno non piccolo delle amministrazioni pubbliche e della pubblica moralità, sono innumerevoli e irreparabili"¹⁴. Gli faceva eco il Minghetti nel 1881 notando che: "l'ideale di una buona amministrazio-

¹³ J. Bentham, *First Principles Preparatory to Constitutional Code* cit. da C. Pinelli, *La pubblica amministrazione*, in G. Branca, *Commentario della Costituzione*, Bologna - Roma, Zanichelli - Foro italiano, 1994, p. 323.

¹⁴ S. Spaventa, *Giustizia nell'amministrazione* (1880), in *La giustizia nell'amministrazione*, Torino, Giulio Einaudi editore, 1949, p. 99.

ne dovrebbe comprendere la stabilità dell'impiegato, la sua indipendenza da ogni influsso politico, le sue promozioni regolari per anzianità o per merito"¹⁵.

A questo movimento di idee fece riscontro un movimento legislativo, che partì da alcuni piccoli ma potenti Paesi, come la Svezia, la Prussia e l'Austria, i quali per primi, già nel corso del XVIII secolo, introdussero un sistema di pubblico impiego retto dai principi del merito e della stabilità del posto.

Le rivoluzioni borghesi, tra la fine del XVIII secolo e il XIX secolo, riservarono un posto ai nuovi principi anche nelle Carte costituzionali. La Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 proclama che tutti i cittadini possono essere ammessi a tutti gli impieghi pubblici secondo le loro capacità e senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti.

È interessante notare che questa rivoluzione legislativa negli apparati statali si accompagna o alla riforma delle università – come in Inghilterra – o alla introduzione di luoghi privilegiati di formazione – come in Francia – con la diffusione delle *grands écoles*¹⁶.

La storia di questa rivoluzione legislativa non è – tuttavia – solo una storia di successi. Infatti, da un lato, più aumentavano le esigenze di razionalizzazione e di tecnicizzazione, nonché la divisione del lavoro amministrativo, più diveniva difficile trovare funzionari capaci. Dall'altro, erano numerosi i posti per quali si faceva eccezione ai nuovi principi. Ad esempio, Felix Frankfurter, scrivendo nel 1930, indicava due ragioni per l'assenza di "*professionalism in administration*": l'assenza di addestramento preparatorio di carattere tecnico e "*the want of permanent careers through office*"¹⁷.

¹⁵ M. Minghetti, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna, Nicola Zanichelli, 1881, prima ristampa anastatica, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1992, p. 168.

¹⁶ E. Rotelli e P. Schiera, op. cit., I, *Introduzione*, p. 89, nonché J. Vicens Vives, op. cit., 236, 240, 244.

¹⁷ F. Frankfurter, *Administration and Democracy*, in *The Public and its Government*, Yale Univ. Press, 1930, p. 156.

LE QUATTRO RAGIONI MODERNE DELLA BUROCRAZIA

I motivi ispiratori delle idee riformatrici partite dall'Illuminismo e giunte fin dentro il XX secolo sono quattro.

Il primo è di ordine efficientistico, ed è rivolto alla pubblica amministrazione. Si intende "to provide, by a proper system of examination, for the supply of the public service with a thoroughly efficient class of men", come afferma il rapporto Northcote - Trevelyan. È l'idea di Bentham e dei bentamiti, secondo cui occorre scegliere i migliori per l'amministrazione perché l'amministrazione divenga migliore.

Il secondo motivo è di ordine sociale: non si può dare il diritto di voto a tutti i cittadini, senza dare ad essi anche il diritto di occupare gli uffici pubblici. È l'idea dei rivoluzionari francesi e, più tardi, dei *doctrinaires*, per i quali le regole della vita politica debbono rispecchiarsi in quelle della vita amministrativa.

Il terzo riguarda l'equilibrio dei poteri pubblici. Una burocrazia stabile, con una propria legittimazione tecnica, derivante da capacità e talenti di cui si è dato prova dinanzi a una commissione imparziale, può agire come freno dell'arbitrio ministeriale e come contrappeso dell'onnipotenza ministeriale. È l'idea, di ispirazione montesquieuiana, della monarchia che trova nella burocrazia la fonte della sua potenza, ma anche dei suoi limiti¹⁸. Questa idea sarà rafforzata, con lo sviluppo del suffragio, dall'elitismo, diretto a compensare democrazia e populismo, nel senso che più si allarga il suffragio e si amplia l'accesso agli uffici, più tale accesso deve essere indipendente dall'azione dei rappresentanti politici, più la burocrazia – o almeno il suo vertice – diviene l'elemento aristocratico delle costituzioni democratiche, che fa da contrappeso all'elemento popolare.

Il quarto motivo attiene alla necessaria neutralità di talune scelte. È l'i-

¹⁸ B. Guenée, *La storia dello Stato in Francia alla fine del Medioevo vista dagli storici francesi degli ultimi cento anni*, in E. Rotelli e P. Schiera, op. cit., I, p. 144; S. Cassese - J. Pellew, *Il sistema del merito nel reclutamento della burocrazia come problema storico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1987, n. 3, p. 766.

dea di John Stuart Mill, secondo il quale un “pubblico esame diretto da persone estranee alla politica e pari, per classe e per grado, agli esaminatori per le dignità universitarie” è necessario perché un ministro “non resisterà mai alle persone che possono influire sulla sua propria elezione o il cui appoggio politico importa al ministero di cui egli fa parte”. Ed è poi necessario – secondo il Mill – che gli esami si facciano per concorso, perché altrimenti l’esaminatore, posto al bivio tra ammettere un richiedente che non lo merita, così danneggiando l’interesse pubblico, o curare l’interesse pubblico escludendolo dal posto, sceglierà la prima strada¹⁹.

Due di questi motivi, il secondo e il terzo, troveranno una eco nel dibattito costituente sulle norme relative alla pubblica Amministrazione. Tosato, infatti, sostenne che “affinché potesse essere garantito il rispetto del principio dell’eguaglianza di tutti i cittadini, per la parte della Costituzione relativa al pubblico impiego, sarebbe necessario adottare una norma costituzionale, in cui fosse affermato che ai pubblici uffici non si può accedere che per concorso, salvo i casi in cui la legge non disponga diversamente”. Mortati, invece, sostenne che una delle esigenze di includere nella Costituzione alcune norme sulla pubblica Amministrazione era “quella di assicurare ai funzionari alcune garanzie per sottrarli alle influenze dei partiti politici. Lo sforzo di una costituzione democratica, oggi che al potere si alternano i partiti, deve tendere a garantire una certa indipendenza ai funzionari dello Stato, per avere un’amministrazione obiettiva della cosa pubblica e non un’amministrazione dei partiti”²⁰.

La scelta costituzionale sarà così efficacemente riassunta da Esposito: “non da rapporti di personale fiducia dei capi o del popolo, ma da esame obiettivo e spersonalizzato delle capacità, deve essere determinato l’accesso ai pubblici impieghi”²¹.

¹⁹ J. S. Mill, *Il governo rappresentativo*, trad. it., Biblioteca Brunialti, vol. II Torino, Utet, 1886, p. 1132.

²⁰ I due interventi furono fatti nella seduta del 14 gennaio 1947 della Seconda Sottocommissione per la Costituzione, Prima sezione (in AP, p. 1866 e 1864).

²¹ C. Esposito, *Riforma dell’amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, ora in C. Esposito, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, p. 246.

ATTUALITÀ DEL MERITO E DELLA STABILITÀ NELLE FUNZIONI

La regressione dalla quale ho preso le mosse trova spiegazioni all'interno del sistema politico amministrativo. Il mutamento del sistema elettorale ha dato maggiore forza alla compagine politica di governo. La scomparsa delle partecipazioni statali e la privatizzazione delle banche hanno sottratto al governo della politica un ampio campo nel quale si esercitavano forme diverse di patronato. L'immobilismo della dirigenza amministrativa, quasi sempre scelta sulla base della sola anzianità, ha offerto una buona occasione per la riforma della dirigenza.

D'altra parte, se è vero quanto osservato da Mill, per cui un uomo di governo non resisterà mai alle persone che possono influire sulla sua propria elezione, il numero dei precari, calcolato in 300.000, è tale che appare difficile non dare ascolto ad essi.

Queste spiegazioni non attenuano però i motivi ispiratori delle grandi riforme del personale pubblico degli ultimi quattro secoli. Separazione tra interesse privato e interesse pubblico e distinzione tra politica e amministrazione. Scelta del personale in base a criteri obiettivi, fondati sul merito. Stabilità nelle funzioni (e nell'impiego).

Ognuno di questi obiettivi si articola in modi e secondo criteri molto analitici. Ad esempio, quando si parla di concorso ci si riferisce ad una procedura alla quale possano accedere tutti coloro che siano in possesso dei requisiti obiettivi fissati in precedenza (quindi, con esclusione dei concorsi riservati e di quelli con posti riservati). Se così non si fa, si viola il principio di eguaglianza nell'accesso ai pubblici uffici. Ci si riferisce a una procedura governata da regole predeterminate e affidata ad una commissione indipendente ed autorevole, composta di persone estranee alla politica – come proposto dal Mill – . Se non si fa così, si viola il principio di imparzialità²². Ci si riferisce a prove di esame indicate in anticipo, per le quali la commis-

²² Sulle implicazioni del principio di imparzialità per il pubblico impiego, S. Cassese, *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, vol. XII, 1968, p. 47 ss.

sione stabilisce i punteggi prima dello svolgimento delle prove, in modo da non favorire alcuno. Se non si fa così, si viola nuovamente il principio di imparzialità. Ci si riferisce a prove di cui, per quanto possibile, non siano identificabili gli autori, in modo che l'esaminatore non individui la persona che sta giudicando. Se non si fa così, si viola il principio di neutralità. Ci si riferisce a una procedura di esame fondata su una pluralità di prove, in modo che sia offerta a tutti più di una possibilità di mostrare i propri talenti e la propria preparazione. Ci si riferisce, infine, a una valutazione comparativa fatta in concorrenza, tale che il numero dei posti sia inferiore al numero dei concorrenti. Altrimenti non si tratta di concorso, ma solo di esame di idoneità.

Il merito accertato con procedure di questo tipo è certamente qualcosa di variabile e soggettivo, nel senso che è difficile una verifica empirica conclusiva. Ma è un "mito necessario"²³.

Ciò non vuol dire che tutte le procedure di questo tipo siano corrette. Se le prove sono di tipo scolastico, non mettono in luce le capacità applicative dei candidati. Se gli esami riguardano, anche per funzioni di carattere tecnico, solo conoscenze di tipo giuridico, rendono la selezione poco efficace. Se la selezione è compiuta soltanto sulla base di prove scritte ed orali, escludendo periodi di applicazione, per sperimentare i candidati sul campo, finiscono per prevalere coloro che hanno buona memoria o maggiore prontezza. Se la selezione coinvolge un altissimo numero di concorrenti, il concorso viene snaturato; occorre, quindi, o decentrare o svolgere più prove concorsuali, in modo da distribuire i concorrenti in più procedure.

Il merito, infine, non riguarda solo l'accesso. Deve riguardare anche la carriera. Da questa è stato in passato rigidamente escluso. Le burocrazie, conquistato il controllo tecnico degli accessi, hanno però rifiutato di sottoporsi a valutazioni dopo, durante lo svolgimento delle carriere degli impie-

²³ Così J. H. Godthorpe, *I problemi della meritocrazia*, in *Stato e mercato*, n. 40, aprile 1994, p. 7 e ss., ma spec. p. 36.

gati. Con la conseguenza che queste sono state affidate o all'anzianità o – più raramente – a legami politici. Con le conseguenze negative dette prima, che hanno offerto una spiegazione della precarizzazione della dirigenza.

Che cosa comporta – in secondo luogo – la stabilità nelle funzioni e nell'impiego? Da essa consegue che la durata della carica non sia determinata dall'inizio. Dunque, che la funzione non sia affidata a tempo determinato, né con un periodo prescritto dalla legge o dall'atto di nomina, né con riferimento alla durata di altri organi, quali il Governo o il Parlamento.

Comporta, inoltre, che al dipendente pubblico, di qualunque rango, non venga richiesto di ottenere la "fiducia" del corpo politico. La fiducia, nel diritto pubblico, regge i rapporti tra Parlamento e Governo, secondo l'art. 94 della Costituzione, ma non ha forza transitiva e non la si può, quindi, far slittare sui rapporti tra governo e titolari professionali degli uffici pubblici, specialmente quando l'organo di governo già dispone di organi di "staff" (detti gabinetti e uffici di diretta collaborazione) composti a suo piacimento.

La stabilità dell'impiego non vuol dire – però – che il dipendente pubblico non sia revocabile o non possa essere in altro modo allontanato dalla carica. Ciò può avvenire, ma deve accadere con provvedimento motivato.

Le differenze tra revocabilità e precarietà sono due. La seconda comporta una prestazione a durata determinata fin dall'inizio, indipendentemente dalla qualità dell'attività svolta. Da ciò consegue la costituzione di uno stato di dipendenza dell'impiegato rispetto all'autorità che lo nomina ed è libera di rinnovarlo o non rinnovarlo. La seconda significa che, nel corso della prestazione, al verificarsi di eventi imputabili al dipendente o a circostanze oggettive, questo può essere allontanato, con atto motivato.

Da ciò deriva la seconda differenza: la precarietà non consente una difesa giudiziaria, non permette di controllare l'atto che pone un termine alla carica, perché l'atto non c'è. Invece, la revocabilità comporta la cessazione con provvedimento motivato e impugnabile.

In conclusione, i motivi ispiratori delle grandi riforme, alle quali tanti uomini illustri e tanti riformatori hanno lavorato, sono ancora oggi vivi. Il

riconoscimento del merito nell'accesso e nella carriera e la stabilità nella funzione sono strumenti essenziali per assicurare efficienza all'amministrazione, eguaglianza ai cittadini, equilibrio tra i poteri.

Questi principi vanno rispettati: quando c'è bisogno di personale, vanno banditi concorsi, non lasciato formare un esercito di avventizi; quando sono stati scelti e nominati i migliori, non bisogna tralasciare di valutarne le prestazioni, promuovendo chi lo merita; una volta promossi i migliori alle cariche più alte, queste non vanno rese precarie: chi le ricopre sarà sottoposto a sua volta a giudizio e, in caso di conclusione negativa, allontanato.