

Carriere nella pubblica amministrazione: tanta anzianità, poco merito*

lavoce.info/archives/104375/carriere-nella-pubblica-amministrazione-tanta-anzianita-poco-merito/

Riccardo Germano

9 aprile 2024

Le valutazioni sull'operato dei dipendenti pubblici e sulle loro competenze sono sostanzialmente neutralizzate dagli accordi fra la Pa e i sindacati, con un ruolo quasi esclusivo dell'anzianità di servizio. Il caso del ministero dell'Interno.

Il “merito” della riforma Brunetta

Se è vero che la riforma della pubblica amministrazione rientra fra gli obiettivi (trasversali) del Piano nazionale di ripresa e resilienza, è altrettanto vero che nel documento non viene mai espressamente richiamata la parola “merito”. Eppure, la promozione del merito è l'unica alternativa a logiche di pura affiliazione politica o, d'altro lato, alla promozione per sola anzianità di servizio (criterio che, in assenza di forti “motivazioni intrinseche”, abbatte ogni incentivo al miglioramento della prestazione lavorativa).

La riforma Brunetta (Dlgs 150/2009), tuttora in vigore, è invece stata piuttosto esplicita nello stabilire che le Pa “promuovono il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche” (art. 18). Come se non bastasse, la “capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi” (art. 9) è diventata un parametro per la misurazione delle prestazioni dei dirigenti pubblici. Vediamo, a distanza di 15 anni, che ne è di tutto questo.

Le progressioni “orizzontali”: il ruolo egemone dell'anzianità di servizio

Prendiamo come *case study* il recente bando per le progressioni (cosiddette “orizzontali”) del personale di ruolo civile al ministero dell'Interno. Per ognuna delle tre aree in cui è diviso il personale non dirigenziale (operatori, assistenti, funzionari), la graduatoria si forma a partire da un punteggio individuale così composto: a) 40 per cento media delle ultime tre valutazioni annuali; b) 30 per cento esperienza professionale maturata; c) 30 per cento capacità culturali acquisite. Partiamo dalla lettera b).

Dal bando apprendiamo che i punti di esperienza professionale (lett. b) sono esclusivamente legati agli anni di servizio nell'amministrazione, cioè al trascorrere inesorabile del tempo. Per il personale a tempo indeterminato nella Pa, infatti, vale ancora il regime differenziato della “tutela reale” del posto di lavoro, che rende nella stragrande maggioranza dei casi il rapporto di lavoro vita natural durante. Anche di fronte a gravi illeciti penali (si veda l'art. 43 del Ccnl comparto funzioni centrali) o a condotte del personale che comportino la condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno (art. 55 sexies del Dlgs 165/2001). Addirittura, il punteggio è quasi dimezzato per ogni

anno di servizio presso altre amministrazioni, in evidente contraddizione con ogni logica di promozione della mobilità (considerata universalmente uno strumento di sviluppo delle carriere).

L'azzeramento delle competenze

La parte di punteggio relativa alle "capacità culturali" (lett. c), come vengono ambiguamente definite, è costruita in funzione dei titoli di studio ottenuti. Ma le regole del bando annullano nei fatti l'incidenza di questa componente: vediamo come.

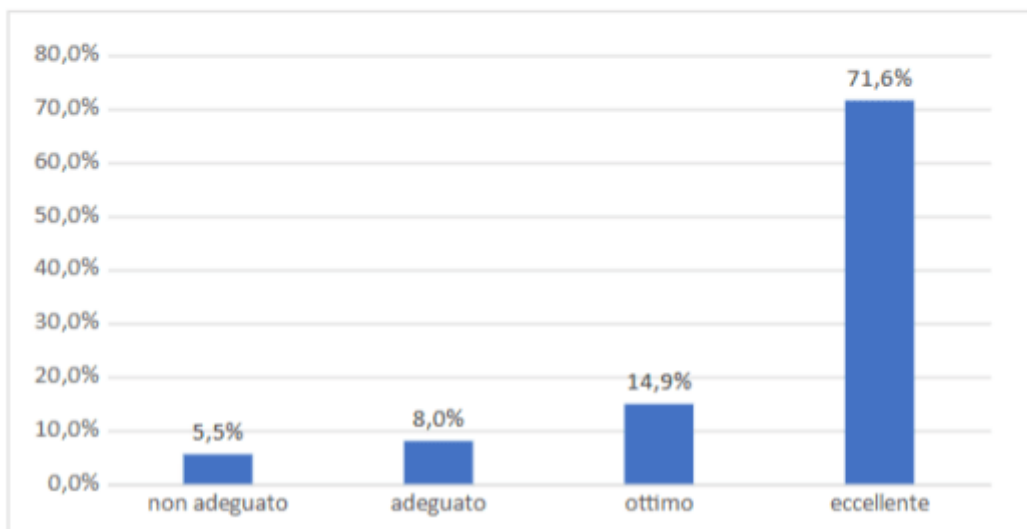
Anzitutto, non si dà rilievo al voto con cui è stato conseguito il titolo: diplomarsi col massimo o col minimo sembrerebbe indifferente. Inoltre, si attribuisce un ruolo egemone (36/36 punti) al conseguimento della laurea magistrale o equivalente: titolo che ormai ha la maggioranza dei candidati a concorsi per l'accesso al pubblico impiego (rapporto di Formez Pa). L'area dei funzionari è quella che riserva più sorprese: la laurea continua a giocare un ruolo quasi egemone (31-34/36 punti), nonostante il titolo di studio – lo dice il bando – serva "per l'accesso dall'esterno al profilo posseduto". Rimane un massimo di 3 punti per i titoli post laurea. Il dottorato di ricerca, cioè il più alto grado di istruzione previsto nell'ordinamento accademico italiano, attribuisce 1,5 punti. L'abilitazione professionale ancora meno: 1 punto. Parliamo del 3/4 per cento sul totale delle "capacità culturali", cioè punteggi raggiungibili da un altro candidato, pressoché automaticamente, con uno/due anni di servizio (lett. a).

L'appiattimento delle valutazioni sulla performance

Appurato che la variabile "capacità culturali" (lett. c) serve a distinguere ben poco, resta da capire se almeno le valutazioni sulla performance individuale dei candidati (lett. a) possano giocare un qualche ruolo nella progressione. L'ultimo dato pubblicato sulla pagina del ministero, risalente all'anno 2021, parla da sé. E fornisce un quadro di prestazioni "ottime" e "eccellenti" – che insieme fanno l'86 per cento delle valutazioni – contrario a qualunque fenomeno di distribuzioni empiriche di tipo "normale".

Figura 1 – distribuzione fondo di sede e delle performance individuale (anno 2021)

VALUTAZIONE	COEFFICIENTE	UNITÀ PERSONALE	%
non adeguato	0	921	5,5%
adeguato	1	1332	8,0%
ottimo	1,1	2485	14,9%
eccellente	1,2	11922	71,6%
		con maggiorazione del 30%	2384



Fra il personale “eccellente” figurano 2384 unità che, nella distribuzione del “fondo unico di sede”, hanno avuto “una maggiorazione del 30 per cento”. Con che criterio?

Nell’accordo fra amministrazione e sigle sindacali relativo all’anno 2021, poi ripreso nell’anno 2022, si legge che quando le “eccellenze” superino il 20 per cento del personale soggetto alla valutazione, cioè di fatto sempre, “si terrà conto della esperienza professionale maturata” (art. 2 lett. d). A decidere anche sui premi è ancora l’anzianità di servizio.

La contrattazione integrativa è il futuro delle politiche pubbliche?

Quanto analizzato finora è il prodotto della contrattazione integrativa, cioè quell’insieme di accordi, a valle dei Ccnl, tra la Pa e le sigle sindacali più rappresentative. Visto che questi accordi incidono su aspetti centrali del rapporto di lavoro, come le progressioni, è essenziale riconsiderare la fase di implementazione delle politiche pubbliche. Ad esempio, monitorando attentamente se le contrattazioni successive alle riforme legislative ne rispettino lo spirito e gli obiettivi. D’altronde, la Pa, come controparte negoziale, non ha un “obbligo di firma”. La legge prevede infatti che, in caso di mancato accordo, possa regolare in via provvisoria le materie oggetto di contrattazione (art. 40 comma 3-ter del Dlgs 165/2001).

** Le opinioni espresse sono a titolo esclusivamente personale e non impegnano l’amministrazione di appartenenza.*