

La valorizzazione del merito nel pubblico impiego: frammenti di un percorso a ostacoli lungo un sentiero senza fine?

Marcello Salerno

Il lungo percorso di riforme della pubblica amministrazione è segnato da scelte legislative che, in più occasioni, appaiono accomunate dall'intento di valorizzare il "risultato" quale parametro posto a fondamento non solo del trattamento retributivo ma anche della progressione delle carriere nel pubblico impiego, al fine di promuovere efficienza ed efficacia nell'azione amministrativa e, in ultima istanza, di dare valore al principio del merito. Un principio che, sotto diversi profili, trova fondamento costituzionale e con il quale sia il legislatore che la giurisprudenza costituzionale si confrontano in più occasioni. Il contributo mira a far emergere tali aspetti con l'obiettivo di verificare la coerenza del quadro normativo rispetto al principio del merito e di tratteggiare quale dinamica forma assume il continuo bilanciamento tra tale principio e altri obiettivi di rilievo costituzionale.

1. La valorizzazione del merito tra performance e progressioni di carriera

Il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 ha rappresentato una importante occasione di valorizzazione del "risultato" quale parametro posto a fondamento del trattamento retributivo dei dirigenti pubblici (*Performance-Related Pay*) e della progressione delle carriere. Il tentativo del legislatore è stato quello di superare gli avanzamenti di tipo automatico (come quelli basati sull'anzianità di servizio) e, facendo ricorso a criteri il più possibile oggettivi e misurabili¹, andare verso meccanismi che premiano la capacità

¹ L'introduzione di sistemi di retribuzione basati sulla *performance* rappresenta, come è noto, un elemento diffusamente rinvenibile nei processi di riforma basati sulla logica del *New Public Management* i quali, richiamandosi ad una serie di principi, modelli e dottrine sull'ammi-

di perseguire i risultati e, in ultima analisi, mirano a dare valore al merito (*merit pay*)². Un tema, quello del merito nelle pubbliche amministrazioni, che non solo è costantemente al centro del dibattito pubblico³ ma assume rilievo costituzionale⁴ specie nella misura in cui entra in relazione, in

nistrazione (C. HOOD, M. JACKSON, *Administrative Argument*, Dartmouth Publishing, Aldershot, 1991, p. 1 ss.) o semplicemente ad una serie di idee di *management* pubblico (D.F. KETTL, *The Global Revolution in Public Management: Driving Themes*, in *Missing Journal of Policy Analysis and Management*, 1997, p. 446 ss.) hanno come comune obiettivo una nuova visione dell'amministrazione pubblica fondata, sostanzialmente, sull'enfasi attribuita alla responsabilità manageriale di chi si colloca al vertice delle organizzazioni, sulla definizione di obiettivi chiari, sull'allocazione delle risorse e la premialità in relazione alla *performance*. Così G. REBORA, *Public Management: una prospettiva di scienza dell'organizzazione*, in *Riv. it. publ. man.*, 1, 2018, p. 70.

² La valutazione del personale non solo ha come scopo la valorizzazione delle migliori risorse umane (G. VECCHI, *La valutazione della performance: strumento per una – non più rinviabile – politica di sviluppo organizzativo nel settore pubblico*, in *Riv. giur. lav. e prev. soc.*, 4, 2019, p. 76 ss.) ma rappresenta anche un «mezzo per garantire il rispetto del principio del merito» (F. BORGOGELLI, *Le ragioni giuridiche della valutazione nelle pubbliche amministrazioni e le aporie del sistema*, in *Riv. giur. lav. e prev. soc.*, 4, 2019, p. 93 ss.). Già nel 2008, l'80% dei Paesi OECD aveva adottato sistemi di *merit pay* nella pubblica amministrazione, lo rileva R. RUFFINI, *I sistemi di retribuzione variabile nella pubblica amministrazione tra norma e prassi*, in *Riv. giur. lav. e prev. soc.*, 4, 2019, p. 133 ss., il quale, tuttavia, appare molto scettico sulla loro reale validità. Sulla effettiva capacità del sistema delle *performance* di misurare la complessità fenomenica e le peculiarità intrinseche dell'attività amministrativa v. E. D'ALTERIO, *Il lungo cammino della valutazione nelle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, p. 571 ss.; G. IACOVONE, *Indicatori di valutazione e buon andamento amministrativo nella performance dei pubblici dipendenti, in federalismi.it*, 1, 2020, 101 ss.; G. NICOSIA, *La complicata evoluzione del controllo gestionale sul "capitale umano" nelle pubbliche amministrazioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2019, p. 781 ss. Sui profili problematici riconducibili alla sostanziale irresponsabilità degli organi titolari dell'indirizzo politico-amministrativo per la violazione degli obblighi gravanti sugli stessi in relazione al piano delle performance v. A. ZITO, *Il sistema della performance della pubblica amministrazione tra disegno organizzativo e svolgimento della funzione*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2020, p. 600 ss., in part. p. 608 ss.

³ Solo per qualche riscontro sulla stampa v. D. MARAINI, *L'elogio del talento e della competenza*, in *Corriere della Sera*, 8/01/2019, p. 37; A. COLOMBO, *Questo Paese non dà risposte alla richiesta di meritocrazia*, in *La Repubblica*, 29/09/2019, p. 4; C. BRAMBILLA, *Il Forum della meritocrazia sfida la crisi. Premiare i più bravi aiuta la crescita*, in *La Repubblica*, 16/05/2012, p. 7; E. POLIDORI, *Draghi: per tornare a crescere meno tasse e più meritocrazia*, in *La Repubblica*, 1/06/2008, p. 8. «Valorizzare i talenti, premiare i meriti: queste espressioni ricorrono sempre più spesso nel dibattito pubblico e sembrano raccogliere ampio consenso all'interno della classe dirigente italiana», M. FERRERA, *Quando sono i giovani a non volere la meritocrazia*, in *Corriere della Sera*, 10/06/2007, p. 30.

⁴ Il tema del merito si diffonde sempre di più in vari ambiti del dibattito giuspubblicistico. Tra chi lo affronta in termini più espliciti v. B.G. MATTARELLA, *Il principio del merito*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 153 ss.; S. CASSESE, *L'ideale di una buona amministrazione. Il principio del merito e la stabilità degli impiegati*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007, *passim*; G. FONTANA, *Dis-eguaglianza e promozione*

particolare, con il principio di buon andamento (cui si fanno ricondurre efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa)⁵, con la regola del concorso nell'accesso al pubblico impiego, (art. 97 Cost.) o con il principio di proporzionalità della retribuzione alla qualità del lavoro⁶.

La riforma Madia⁷, nel novellare il d.lgs. n. 165/2001, ha confermato che la contrattazione collettiva integrativa deve assicurare «adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e

sociale: bisogno e merito (diverse letture del principio di eguaglianza nel sistema costituzionale), in M. DELLA MORTE (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale. Atti del Convegno (Campobasso, 19-20 giugno 2015)*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015, p. 11 ss.; L. IEVA, *Costituzione italiana e meritocrazia*, in *Riv. amm.*, 2016, p. 381 ss.; A. SIMONCINI, *Dalle dis-eguaglianze alle differenze. Spunti per una revisione del concetto di "merito" nello stato costituzionale*, in M. DELLA MORTE (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, cit., p. 365 ss.

⁵ Proprio al principio del buon andamento si possono ricondurre le esigenze, sempre più avvertite, di efficacia/efficienza nell'azione delle pubbliche amministrazioni, lo sottolinea L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 389 ma cfr. anche, tra i tanti, F. BORGOGELLI, *Le ragioni giuridiche della valutazione nelle pubbliche amministrazioni e le aporie del sistema*, cit., p. 93 ss.; G.M. SALERNO, *L'efficienza dei poteri pubblici nei principi dell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 10 ss.; C. PINELLI, *Imparzialità, buon andamento e disciplina differenziata del lavoro dirigenziale*, in *Giur. Cost.*, 1996, p. 2584 ss.) e dello stesso Autore, più recentemente, ID., *Il buon andamento delle pubbliche amministrazioni nella recente giurisprudenza costituzionale*, in A. CERRI, G. GALEOTTI (a cura di), *Efficienza ed efficacia dell'azione pubblica*, Roma, Aracne, 2012, p. 145 ss.

⁶ Un principio che premia economicamente il lavoro che, da un lato, richiede più competenze, capacità, abilità, esperienza e, dall'altro, maggiormente risponde alle esigenze di produttività del sistema economico e, in ultima analisi, contribuisce alla crescita del prodotto interno lordo (G. PERONE, *Retribuzione* (voce), in *Enc. dir.*, vol. XL, Milano, Giuffrè, 1989, p. 34 ss.; M. VITALETTI, *La retribuzione di produttività*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013; G. ZILIO GRANDI, *La retribuzione collegata alla produttività aziendale: quadro normativo di riferimento e impatto dell'accordo sui livelli retributivi*, in *Dir. lav. merc.*, 2013, p. 33 ss.); C. DELL'ARINGA, C. LUCIFORA, T. TREU (a cura di), *Salari, produttività, disuguaglianze. Verso un nuovo modello contrattuale?*, Bologna, Il Mulino, 2017.

⁷ Il riferimento è, naturalmente, alla l. 7 agosto 2015, n. 124 che, tra l'altro, delegava il Governo (art. 11) ad adottare, entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore, uno o più decreti legislativi anche in materia di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici, fissando una serie di principi e i criteri direttivi. Ad appena due giorni dalla scadenza della delega, il Consiglio dei Ministri ha approvato uno schema di decreto legislativo recante "Disciplina della dirigenza pubblica della Repubblica". Il decreto, tuttavia, non è mai entrato in vigore perché la Corte costituzionale, con sentenza 25 novembre 2016, n. 251 ha dichiarato l'illegittimità, tra gli altri, anche dell'art. 11 della legge delega, con la conseguenza che la riforma della dirigenza è rimasta incompiuta. Per una ricostruzione complessiva v. B.G. MATTARELLA, E. D'ALTERIO (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione. Commento alla legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi*, in *Il Sole 24 Ore*, Milano, 2017, p. 248 ss.; A. GARILLI, A. RICCOBONO, C. DE MARCO, A. BELLAVISTA, M. MARINELLI, M. NICOLOSI, A. GABRIELE, *Il lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione dopo la "riforma Madia". Breve storia di una riforma incompiuta*, Padova, Cedam, 2018.

la qualità della *performance*» e ha precisato che ciò deve avvenire «destinandovi, per l'ottimale perseguimento degli obiettivi organizzativi ed individuali, una quota prevalente delle risorse finalizzate ai trattamenti accessori»⁸. Inoltre «per premiare il merito e il miglioramento della *performance* dei dipendenti (...) sono destinate, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, apposite risorse nell'ambito di quelle previste per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro»⁹.

La valutazione delle *performance* affidata ad organismi indipendenti (OIV)¹⁰ si muove proprio verso l'introduzione di meccanismi che legano la retribuzione dei dipendenti pubblici, in particolare quelli che assumono posizioni di responsabilità, a criteri di efficienza e di efficacia, dando valore a competenze, capacità, esperienza. Il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 aveva introdotto premi di produttività in base a tre «fasce di merito» per distribuire gli incentivi. Lo scopo era evidentemente «l'applicazione del principio del merito alla carriera e alla retribuzione dei pubblici dipendenti: sia in positivo, premiando i dipendenti migliori (idea spesso enunciata, ma poco applicata); sia in negativo, sanzionando il cattivo rendimento colpevole come illecito disciplinare (idea che era stata raramente enunciata e quasi mai applicata)»¹¹.

Le modifiche apportate dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74 hanno stabilito che il contratto collettivo nazionale, nell'ambito delle risorse destinate

⁸ Art. 40, d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 54, d.lgs. n. 150/2009 e dall'art. 11, d.lgs. n. 75/2017.

⁹ Art. 45, d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 75, d.lgs. n. 150/2009.

¹⁰ Il dibattito sul tema della valutazione delle *performance* è molto ampio. Per un rapido inquadramento della problematica si rinvia a W. VAN DOOREN, G. BOUCKAERT, J. HALLIGAN, *Performance Management in the Public Sector*, Abington, Routledge, 2015; P. TANDA, *Gli Organismi Indipendenti di Valutazione nelle Pubbliche Amministrazioni: disciplina ed aspetti critici*, in *Nuove autonomie - Rivista dir. pubbl.*, 1, 2014, p. 117 ss. D. BOLOGNINO, *Una lettura giuridica della valutazione della performance individuale nel c.d. "decreto Brunetta": ruolo del dirigente, garanzie "procedimentali" e conseguenze derivanti dalla conclusione dell'iter valutativo*, in *astrid-online.it*, 2010; A. CAROSI, *Governance e sistemi di controllo interno nelle amministrazioni pubbliche dopo il d. lvo n. 150/2009*, in *Commentario alla Riforma Brunetta*, Lucca, 2010; G. CAMMAROTA, M. MORCIANO, *Valutazione della performance, efficienza ed efficacia amministrativa - Note a margine del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*, in *Astrid-online.it*, 2010; G. BOUCKAERT, J. HALLIGAN, *Managing Performance International comparisons*, Routledge, Oxon, 2008; L. HINNA, *La misurazione dei risultati nell'ambito dei processi di programmazione, valutazione e controllo delle amministrazioni pubbliche*, in AA.VV., *"Ricerca Giannini - II fase"*, Formez, 2007.

¹¹ B.G. MATTARELLA, *Il principio del merito*, cit., p. 155.

al trattamento economico accessorio collegato alla performance ai sensi dell'art. 40, c. 3-*bis*, d.lgs. 165/2001, fissa la quota delle risorse destinate a remunerare, rispettivamente, la *performance* organizzativa e quella individuale, stabilendo i criteri idonei a garantire che la significativa differenziazione dei giudizi e un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati. Il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, inoltre, ha abrogato il c. 3-*quater* dell'art. 40 del d.lgs. n. 165/2001 che assegnava alla contrattazione collettiva nazionale il compito di definire le modalità di ripartizione delle risorse relative alla contrattazione integrativa, in base ad una graduatoria di *performance* elaborata annualmente dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT). Tale commissione, prevista dalla riforma Brunetta, è stata successivamente trasformata in Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e le funzioni di valutazione sono state attribuite al Dipartimento della funzione pubblica¹². Tuttavia, quanto previsto dal c. 3-*quater* non è mai stato realmente applicato, sebbene una graduatoria di *performance* relativa a tutte le amministrazioni pubbliche avrebbe consentito, probabilmente, di valutare l'effettiva capacità di governo dei vertici amministrativi degli enti pubblici¹³. O almeno l'effettiva funzionalità del sistema di valutazione.

Il principio del merito investe anche la delicata questione delle progressioni di carriera. Se in fase di accesso, infatti, il concorso pubblico impone una selezione basata su criteri meritocratici, una volta che il rapporto di lavoro si è instaurato, tale principio dovrebbe continuare a svolgere una importante funzione anche nel prosieguo del rapporto. Tuttavia esso si pone, almeno in parte, in potenziale conflitto con altri metodi di progressione quale, classicamente, quello automatico basato sull'anzianità di servizio¹⁴.

¹² D.l. 24 giugno 2014, n. 90 recante «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari», convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114.

¹³ Lo sottolinea: A. BELLAVISTA, *Il dirigente pubblico e i suoi poteri*, in *Riv. giur. lav. e prev. soc.*, 4, 2019, p. 39 ss.

¹⁴ Sui criteri di avanzamento per anzianità v. P. ALLEVA, *Automatismi salariali* (voce), in *Diritto disc. pubbl.*, Torino, Utet, 1987.

Il fondamento costituzionale di cui all'art. 97 Cost. impone che il concorso pubblico sia un procedimento preordinato non solo alla scelta della persona da assumere ma anche alla individuazione della persona a cui attribuire una posizione d'impiego diversa da quella precedente. L'estensione della procedura concorsuale all'ipotesi di mutamento della posizione d'impiego è conseguenza soprattutto del fatto che l'accesso alle qualifiche o livelli o categorie di impiego è reso possibile anche a persone estranee alla categoria dei pubblici impiegati; pertanto allo stesso accesso devono poter concorrere candidati sia esterni che interni¹⁵. Come è stato efficacemente affermato, infatti, «la Costituzione dice che agli impieghi con le pubbliche amministrazioni si accede per concorso, ma non dice affatto che poi si rimane lì per sempre, né che poi si va avanti per inerzia. La carriera dovrebbe dipendere dalla condotta e dal rendimento dei dipendenti: sia nel senso che quelli migliori dovrebbero essere premiati, sia nel senso che quelli scorretti o colpevolmente inefficienti dovrebbero essere puniti»¹⁶.

Anche la Corte costituzionale ha più volte ribadito che nel passaggio ad una fascia funzionale superiore deve essere ravvisata una forma di reclutamento soggetta, di conseguenza, alla regola del pubblico concorso in quanto «meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci». Tale metodo resta il migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità, costituendo ineludibile momento di controllo, funzionale al miglior rendimento della pubblica amministrazione. Proprio per questa ragione la giurisprudenza costituzionale è tendenzialmente portata a censurare quelle norme che stabiliscono il passaggio automatico a fasce funzionali superiori, in deroga alla regola del pubblico concorso, o che comunque non prevedono alcun criterio selettivo o verifiche attitudinali adatte a garantire

¹⁵ R. JANNOTTA, *Concorso ad un pubblico impiego* (voce) in *Digesto disc. pubbl.*, Torino, Utet, 1989, p. 329 ss.

¹⁶ B.G. MATTARELLA, *Il principio del merito*, cit., p. 150. Autorevole dottrina evidenzia come purtroppo, invece, il merito è stato in passato rigidamente escluso dalla carriera, prediligendosi un sistema improntato essenzialmente sulla mera anzianità, così S. CASSESE, *L'ideale di una buona amministrazione*, cit., p. 34 ss., il quale sottolinea anche che il riconoscimento del merito, sia nell'accesso che nella carriera, è strumento essenziale per assicurare efficienza all'amministrazione, eguaglianza ai cittadini, equilibrio tra i poteri.

l'accertamento dell'idoneità e le competenze dei candidati in relazione ai posti da ricoprire¹⁷.

Vi sono anche casi, come è noto, in cui i concorsi possono essere «limitati» o «riservati» a determinate categorie di personale interno o diretti soltanto ad accertare l'idoneità allo svolgimento di funzioni di grado superiore¹⁸, ma la Corte costituzionale ha precisato che deve sempre sussistere «un ragionevole punto di equilibrio» fra il principio costituzionale del pubblico concorso e l'interesse, pur legittimo, del pubblico impiegato a consolidare pregresse esperienze lavorative¹⁹. Specie di recente, la Corte si è espressa generalmente in senso contrario verso quelle norme che prevedono concorsi interni per la copertura della totalità dei posti vacanti o scivolamenti automatici verso posizioni superiori, senza adeguate selezioni e verifiche attitudinali²⁰. Un bilanciamento tra criterio di anzianità e merito, di cui la Corte sembra pienamente consapevole, impone che il sacrificio del merito non superi i limiti della «ragionevolezza»²¹.

Le progressioni verticali e i meccanismi di premialità economica costituiscono certamente strumenti diversi di valorizzazione del merito, tanto che in dottrina si fa riferimento, nel primo caso, al principio di

¹⁷ Corte cost., 29 maggio 2002, n. 218, p.to 3.1 *cons. in diritto* ma cfr. anche sentt. 4 gennaio 1999, n. 1; 30 ottobre 1997, n. 320; 31 ottobre 1995, n. 478; 20 luglio 1994, n. 314.

¹⁸ Sul punto v. ampliamente: M. AMENDOLA, *Concorso a pubblico impiego*, (voce), in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1961, pp. 613 ss.

¹⁹ *Ibidem*, ma cfr. anche Corte cost., 6 luglio 2004, n. 205 e 26 gennaio 2004, n. 34, *passim*.

²⁰ Cfr. ad esempio Corte cost., 29 maggio 2002, n. 218; 23 luglio 2002, n. 373 e 24 luglio 2003, n. 274. Appare utile, a fini meramente esemplificativi, richiamare anche la sentenza 25 luglio 2001, n. 242, in cui la Corte ha censurato la norma contenuta nell'art. 92, c. 2-*bis*, della l. della Provincia autonoma di Trento 7 agosto 2006, n. 5 (Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino) in quanto dispone che «a partire dall'anno scolastico 2009-2010 gli iscritti nelle graduatorie ad esaurimento previste dall'art. 1, c. 605, lettera c), della l. 27 dicembre 2006, n. 296, che chiedono l'inserimento nelle graduatorie provinciali per titoli sono inseriti nelle medesime in posizione subordinata a tutte le fasce». Tale norma, annota la Corte, «nell'utilizzare il mero dato formale della maggiore anzianità di iscrizione nelle suddette graduatorie, al fine della attribuzione al suo interno la relativa posizione, pone una deroga al principio previsto dallo stesso art. 92, c. 2, secondo il quale i docenti risultano inseriti tenuto conto dei titoli professionali posseduti». Una simile disciplina, precisa ancora la Corte, «non può superare il vaglio di ragionevolezza, in quanto la suddetta deroga comporta il totale sacrificio del principio del merito posto a fondamento della procedura di reclutamento dei docenti quale strumento volto a garantire, per quanto possibile, la migliore formazione scolastica», Corte cost., 25 luglio 2001, n. 242, p.to 7 *cons. in diritto*.

²¹ Corte cost., 9 febbraio 2001, n. 41 del 2011, p.to 3.2 *cons. in diritto*.

concorsualità mentre nel secondo sarebbe più appropriato parlare di selettività²², ma la logica sottesa ad entrambi i principi resta la medesima ed è sempre riconducibile alla necessità di premiare i migliori al fine di incentivare comportamenti virtuosi e favori l'efficienza nella pubblica amministrazione.

2. Il problema dell'accesso alle posizioni di vertice tra merit system e spoils system

Il tema della valorizzazione del merito si intreccia strettamente con un'altra problematica, dai confini assai ampi, relativa alla selezione per l'accesso ad alcune posizioni di vertice in cui, all'esigenza di assicurare l'imparzialità e la tecnicità della selezione, si aggiunge anche quella di poter avere un rapporto di tipo fiduciario con l'organo politico. Ciò avviene sia nelle nomine ad incarichi di carattere esclusivamente fiduciario (come ad esempio il personale di diretta collaborazione dei Ministri), sia nelle nomine ad incarichi amministrativi (anche di rilievo dirigenziale) collegati comunque, a vario titolo, ad un rapporto fiduciario con il vertice politico. In questo caso, tuttavia, l'alternativa non è, come accade per le progressioni, le selezioni e il trattamento economico, tra criteri automatici e meritocratici ma tra criteri fiduciari e meritocratici. Pertanto il bilanciamento si sposta dal piano del rapporto tra principio di uguaglianza e buon andamento a quello, ancora più complesso, tra buon andamento e responsabilità politica.

Generalmente la dottrina distingue due modelli di nomina: uno cosiddetto "neutrale"²³, che si basa su procedure concorsuali e, quindi, su criteri meritocratici (*merit system*) e uno di tipo fiduciario, in cui la scelta dei dirigenti avviene in maniera discrezionale da parte della classe politica,

²² U. GARGIULO, *Merito e premialità nella recente riforma del lavoro pubblico*, in questa *Rivista*, 5/6, 2009, p. 933 s. ma v. anche V. LUCIANI, *Assunzioni e progressioni in carriera nell'impiego pubblico locale, tra legge statale e legge regionale*, in questa *Rivista*, 5/6, 2009, p. 907 ss.

²³ Il termine "neutrale" appare fuorviante perché anche l'applicazione di criteri meritocratici non è mai neutrale, mentre è più appropriato il concetto di *merit system*, cfr. S. CASSESE, J. PELLEW (a cura di), *Le système du merit*, Bruxelles, Institut International des Sciences Administrative, 1987 ma anche, più di recente, S. CASSESE, *L'ideale di una buona amministrazione*, cit., p. 20.

sebbene all'interno di alcuni parametri e requisiti (*spoils system*)²⁴. In questo secondo caso, il criterio meritocratico è subordinato rispetto ad altri elementi che assumono rilievo preponderante quali il rapporto di fiducia, la lealtà nei rapporti professionali e personali, l'appartenenza ad un determinato gruppo d'influenza di natura politica, professionale, sociale, economica. La contrapposizione tra i due modelli pone sotto stress il delicato bilanciamento tra due importanti principi costituzionali: da una parte il principio d'indipendenza delle pubbliche amministrazioni e competenza nelle pubbliche amministrazioni, di cui l'obbligo del concorso è corollario (art. 97 Cost.) e, dall'altra, in senso lato, il principio democratico-rappresentativo che sta alla base della nomina politica delle posizioni di vertice nella pubblica amministrazione, giacché e a queste che spetta realizzare l'indirizzo politico sancito dal Governo e dal Parlamento (e dagli organi rappresentativi degli altri enti territoriali). In tale operazione di bilanciamento è risultato ancora una volta fondamentale il ruolo svolto dalla Corte costituzionale la quale, specie negli ultimi anni, ha cercato di arginare i tentativi del legislatore di estendere l'ambito di applicazione dei meccanismi di *spoils system* oltre i confini dal dettato costituzionale.

Uno degli aspetti su cui la Corte si è maggiormente concentrata riguarda la rimozione dei dirigenti pubblici a seguito dell'avvicendamento delle maggioranze politiche. Si tratta di una prassi tipica dello *spoils system* che, tuttavia, rafforza notevolmente la posizione di subalternità del dirigente rispetto all'organo politico ed esalta oltremodo il rapporto fiduciario, lasciando completamente in secondo piano attitudini e capacità professionali. L'azione della Corte costituzionale muove dall'impianto normativo complessivo risultante dalle riforme che hanno riguardato il lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, in particolare dall'intenzione del legislatore di disegnare un sistema nel quale il rag-

²⁴ Per un confronto dei due modelli si rinvia a S. CASSESE, *Dirigenza pubblica in Italia*, in *Regioni e governo locale*, 4, 1990, p. 493 ss. ma cfr. anche B. CIMINO, *Il nuovo ruolo della dirigenza pubblica e il nodo della selezione*, in B. MATTARELLA (a cura di), *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, 2009, Roma, Edizioni SSPA, 2009, p. 104 ss.; G. MELIS, *La dirigenza pubblica in Italia: anello (mancante) di congiunzione tra politica e amministrazione*, in *Scienza e Politica*, 50, 2014, p. 95 ss.; F. CARINCI, S. MAINARDI, *La dirigenza nelle pubbliche amministrazioni. Dal modello unico ministeriale ai modelli caratterizzanti le diverse amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 2005, *passim*.

giungimento dell'efficienza e dell'efficacia si misura alla luce dei risultati che il dirigente deve perseguire in un periodo di tempo e nel rispetto delle direttive impartite dall'organo politico²⁵.

Nel tentare di evitare le degenerazioni dello *spoils system* la Corte costituzionale ha dichiarato, ad esempio, l'illegittimità della c.d. riforma Frattini²⁶ nella parte in cui disponeva la cessazione automatica degli incarichi dirigenziali di livello generale al sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge stessa. Tale previsione, secondo la Corte, si poneva in contrasto con gli artt. 97 e 98 della Costituzione, in particolare con i principi di continuità dell'azione amministrativa ma anche di efficienza ed efficacia alla luce dei risultati che il dirigente è chiamato a perseguire, nel rispetto degli indirizzi posti dal vertice politico. È evidente, afferma sempre la Corte, che la previsione di un'anticipata cessazione *ex lege* del rapporto in corso impedisce che l'attività del dirigente possa espletarsi in conformità a tali principi²⁷. Di conseguenza, i dirigenti godono comunque di specifiche garanzie quanto alla verifica che gli incarichi siano assegnati «tenendo conto, tra l'altro, delle attitudini e delle capacità professionali» e che la loro cessazione anticipata dall'incarico avvenga in seguito all'accertamento dei risultati conseguiti²⁸.

Sulla stessa linea si muove anche il successivo intervento della Corte costituzionale in relazione ad alcune disposizioni regionali²⁹ che prevedevano analoghi meccanismi nei confronti dei direttori generali delle ASL e dei

²⁵ Imposta il problema in questi termini C. NAPOLI, *La Corte costituzionale interviene sul rapporto tra vertice politico e vertice amministrativo dell'ente locale. Una nuova forma di "bicefalismo" per i segretari comunali e provinciali?* (sent. n. 23/2019), in *forumcostituzionale.it*, 2019, p. 408. Il tema è affrontato più ampiamente dalla stessa Autrice in *Spoils system e Costituzione. Contributo allo studio dei rapporti tra politica ed amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2017.

²⁶ Ci si riferisce precisamente alla l. 15 luglio 2002, n. 145 recante "Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato", di cui era oggetto di censura l'art. 3, c. 7. La riforma è ricordata attraverso il nome del Ministro per la Funzione pubblica dell'epoca, Franco Frattini.

²⁷ Corte cost., 23 marzo 2007, n. 103, p.to 9.2 *cons. in diritto*; in dottrina, v. G. GARDINI, *Sulla costituzionalità delle disposizioni in materia di dirigenza pubblica (spoils system) contenute nelle recenti manovre finanziarie*, in *Foro Amm. - TAR*, 9, 2011, p. 6 ss.

²⁸ Corte cost., ord. 30 gennaio 2002, n. 11.

²⁹ Ci si riferisce, esattamente, all'art. 96 della l. della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 che introduceva una sorta di *spoils system* nei rapporti interni della dirigenza: i dirigenti generali entro 90 giorni dal loro insediamento potevano revocare gli incarichi dirigenziali di livello inferiore.

dirigenti della fascia più bassa. Richiamando ancora una volta i principi di imparzialità e di efficienza, i giudici riaffermano il principio generale secondo cui «l'accesso ai pubblici uffici avvenga, di norma, mediante procedure fondate sul merito». Gli stessi artt. 97 e 98 Cost. sono considerati corollari del principio di imparzialità «in cui si esprime la distinzione tra politica e amministrazione, tra l'azione del governo – normalmente legata alle impostazioni di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza – e l'azione dell'amministrazione, che, nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obbiettivate dall'ordinamento». Per questa ragione, il concorso pubblico, quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, resta «il metodo migliore per la provvista di organi chiamati a esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità ed al servizio esclusivo della Nazione»³⁰.

La selezione dei pubblici funzionari, insomma, «non ammette ingerenze di carattere politico, espressione di interessi non riconducibili a valori di carattere neutrale e distaccato» salvo l'unica eccezione costituita «dall'esigenza che alcuni incarichi, quelli dei diretti collaboratori dell'organo politico, siano attribuiti a soggetti individuati *intuitu personae*, vale a dire con una modalità che mira a rafforzare la coesione tra l'organo politico... e gli organi di vertice dell'apparato burocratico (...) per consentire il buon andamento dell'attività di direzione dell'ente (art. 97 Cost.)»³¹.

³⁰ Corte cost., 23 marzo 2007, n. 104, p.to 2.8 *cons. in diritto*, ma cfr. anche precedente giurisprudenza, ad esempio 23 luglio 1003, n. 333 e 15 ottobre 1990, n. 453. Sulle sentenze nn. 103 e 104 appena richiamate si vedano anche le numerose occasioni di riflessione in dottrina, come quelle di F. MERLONI, *Lo spoils system è inapplicabile alla dirigenza professionale: dalla Corte nuovi passi nella giusta direzione. Commento alle sentenze n. 103 e 104 del 2007*, in *Le Regioni*, 2007, p. 836 ss.; M. CLARICH, *Corte costituzionale e spoils system, ovvero il ripristino di un rapporto più corretto tra politica e amministrazione*, in *Astrid-online.it*, 2007; M. CAMMELLI, *Corte Costituzionale e dirigenza pubblica: segnale forte e sistema debole*, in *Astrid-online.it*, 2007; F. JORIO, *Lo spoils system viene nuovamente ridisegnato dal Giudice delle leggi con le sentenze nn. 103 e 104 del 2007*, in *federalismi.it*, 8, 2007; F.G. SCOCA, *Politica e amministrazione nelle sentenze sullo spoils system*, in *Giur. cost.*, 2007, p. 1615 ss.; S. DE GOTZEN, *Il bilanciamento tra spoils system e principio di distinzione tra politica e amministrazione nella dirigenza regionale*, in *forumcostituzionale.it*, 2007.

³¹ Corte cost., 23 marzo 2007, n. 104, p.to 2.8 *cons. in diritto*. Più recentemente a finire sul tavolo della Corte è stata una legge regionale della Valle d'Aosta (art. 11, c. 2-*bis* della l. regionale n. 22/2010, in relazione all'art. 10, c. 1, della medesima legge) nella parte in cui prevedeva che

Volendo sintetizzare il ragionamento con una felice espressione che la stessa Corte costituzionale utilizza nella sentenza n. 104 del 2007, «la dipendenza funzionale del dirigente non può diventare dipendenza politica»³². La successiva giurisprudenza costituzionale sostanzialmente conferma, affinandone appena alcuni aspetti, l'impianto delineato nelle prime pronunce: il meccanismo di *spoils system* applicato in maniera automatica non supera il vaglio di legittimità costituzionale in quanto lede il principio di buona amministrazione dal punto di vista della continuità dell'azione amministrativa.

Solo in qualche caso i meccanismi di *spoils system* sono stati ritenuti conformi a Costituzione e, quindi, il modello fiduciario ha prevalso su quello neutrale. Ci si riferisce, in particolare, nelle assegnazioni di personale, compresi gli incarichi di livello dirigenziale, all'interno degli uffici di diretta collaborazione con il Ministro, che svolgono un'attività di supporto strettamente connessa all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo di definizione dei programmi da attuare, degli obiettivi da raggiungere e di verifica dei risultati. Determinante, in tali casi, è la stretta strumentalità tra l'attività svolta dagli uffici cc.dd. di staff e quella del Ministro, cosicché i primi si collocano in un «ambito organizzativo riservato all'attività politica con compiti di supporto delle stesse funzioni di governo e di raccordo tra queste e quelle amministrative di competenza dei dirigenti»³³. Inoltre, si configura uno stretto rapporto fiduciario tra il Ministro e gli uffici che con esso collaborano³⁴ in cui lo *spoils system* diventa lo strumento che consente la corretta attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo. Chiara conseguenza del criterio fiduciario è che «così come la nomina del personale (...) può avvenire (...) *intuitu personae*, senza predeterminazione di alcun rigido criterio che

persino l'incarico di Comandante dei Vigili del Fuoco fosse revocabile in qualsiasi momento su richiesta del Presidente della Regione e che, in ogni caso, fosse correlato alla durata in carica di quest'ultimo. Si tratta di un incarico che, evidentemente, non può assumere natura politica ma, al contrario, è figura «non apicale e tecnica» (Corte cost., 10 marzo 2017, n. 52, p.to 3.2, *cons. in diritto*, sulla quale v. si rinvia a S. DE GOTZEN, *Funzioni tecniche di attuazione dell'indirizzo politico e sottrazione del dirigente al regime dello spoils system*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 825 ss.)

³² *Ibidem*, p.to 2.10 *cons. in diritto*.

³³ Corte cost., 28 ottobre 2010, n. 304, p.to 5.3 *cons. in diritto*.

³⁴ *Ibidem*, p.ti 5.3 e 5.4 *cons. in diritto*.

debba essere osservato nell'adozione dell'atto di assegnazione all'ufficio, allo stesso modo, e simmetricamente, è possibile in qualunque momento interrompere il rapporto in corso qualora sia venuta meno la fiducia che deve caratterizzare in maniera costante lo svolgimento del rapporto stesso³⁵. Sulla base di tali criteri, sono da ritenere conformi a Costituzione i meccanismi di *spoils system* applicati agli «incarichi apicali»³⁶ e «in ragione del rapporto strettamente fiduciario che deve sussistere tra l'organo di governo e tutto il personale di cui esso si avvale per svolgere l'attività di indirizzo politico-amministrativo»³⁷. Il riferimento, in particolare, è agli incarichi di segretario generale di ministeri, a quelli di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e a quelli di livello equivalente³⁸. Da segnalare, infine, la più recente sentenza riguardante la compatibilità con l'art. 97 Cost. dei meccanismi di nomina e revoca dei segretari comunali da parte dei sindaci (art. 99 del Testo unico enti locali). In questa particolare circostanza, afferma la Corte, «non è possibile l'applicazione dei principi che la giurisprudenza costituzionale ormai costante ha elaborato in tema di limiti all'applicazione dei meccanismi di *spoils system*» in quanto il segretario comunale è «figura apicale» che «intrattiene con il Sindaco rapporti diretti, senza intermediazione di altri dirigenti o strutture amministrative»³⁹. La Corte, ricostruendo le varie aree funzionali nelle quali opera la figura del segretario⁴⁰, evidenzia come in alcune di queste il ruolo del segretario comunale ha un carattere attivo e propositivo che supporta e coadiuva Sindaco e Giunta, in qualche modo influenzando anche la definizione dell'indirizzo politico-amministrativo: «non già nel senso di indicare o sostenere obiettivi specifici, piuttosto nella direzione di mostrare se quegli obiettivi possono essere

³⁵ *Ibidem*, p.to 5.4 *cons. in diritto*.

³⁶ Corte cost., 16 giugno 2006, n. 233, p.to 4 *cons. in diritto*.

³⁷ Corte cost., 28 ottobre 2010, n. 304, p.to 5.4 *cons. in diritto*.

³⁸ La soluzione argomentativa proposta dalla Corte costituzionale in relazione agli incarichi di stretta collaborazione del Ministro si ritrova in maniera abbastanza coerente anche nell'ambito dell'apparato amministrativo regionale, cfr. Corte cost., 15 dicembre 2016, n. 269, p.to 3.1 *cons. in diritto* ma cfr. anche 11 febbraio 2016, n. 20, p.to 4.2 *cons. in diritto*.

³⁹ Corte cost., 22 febbraio 2019, n. 23, p.to 5.2 *cons. in diritto*.

⁴⁰ Su cui v. C. NAPOLI, *La Corte costituzionale interviene sul rapporto tra vertice politico e vertice amministrativo dell'ente locale*, cit., p. 411 ss.

legittimamente inclusi fra i risultati che gli organi di direzione politico-amministrativa intendono raggiungere, indicando anche, nel momento stesso in cui la decisione deve essere assunta, i percorsi preclusi, o anche solo resi più difficoltosi, dalla necessità di rispettare leggi, statuto e regolamenti»⁴¹. Si tratta di una posizione che ha sollevato diversi rilievi critici nella misura in cui la Corte attribuisce rilevanza preponderante a tale funzione rispetto a quelle tecnico-giuridiche⁴² o nel momento in cui sembra accomunare le attività di controllo e consulenza di merito con quelle rese nell'interesse esclusivo della legge⁴³. La Corte, infatti, ha legittimato i meccanismi di nomina e di revoca dei segretari comunali in quanto ragionevole punto di equilibrio tra le esigenze di autonomia degli enti locali, da una parte, e la necessità di un controllo indipendente sulla loro attività, dall'altro.

Il profilo di maggiore perplessità, tuttavia, sorge sulla circostanza che non esistono norme che esplicitamente configurino il segretario come organo fiduciario o che compartecipa all'elaborazione dell'indirizzo politico. Al contrario, il legislatore fa espresso riferimento, in numerosi ambiti, alla sua particolare funzione tecnico-giuridica. Alla luce di questa sentenza, c'è chi si chiede se, allo stato, non siano necessari interventi da parte del legislatore per cercare di razionalizzare il ruolo del segretario comunale⁴⁴. In effetti, questa recente torsione dei modelli costituzionali in materia di reclutamento e di carriera non è stata affrontata con soluzioni strutturali ma con correttivi a margine, per loro natura insicuri ed inidonei ad imporre una stabile inversione di tendenza⁴⁵.

⁴¹ Ancora Corte cost., 22 febbraio 2019, n. 23 del 2019, p.to 5.2 *cons. in diritto*.

⁴² S. DE GOETZEN, *L'affermazione di un carattere fiduciario è compatibile con le funzioni del segretario comunale?*, in *forumcostituzionale.it*, 6, 2019, p. 7 ss. ma cfr. anche A. MITROTTI, *Considerazioni sulla tormentata figura del Segretario comunale dopo la sentenza n. 23/2019 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 4, 2020, in part. p. 143 ss.

⁴³ B. CIMINO, *La stabilizzazione dei precari e la precarizzazione dei dirigenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2019, p. 456 ss.

⁴⁴ G. BOGGERO, *I segretari comunali restano "tra color che son sospesi": lo 'spoils-system' non lede l'imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2019, p. 66.

⁴⁵ «Lo scarso consolidamento del principio costituzionale del merito è un fattore di estremo rischio in periodi di stress o instabilità del sistema istituzionale (certo non infrequenti in Italia), perché diminuisce la capacità di resistenza delle amministrazioni a tentativi di cattura da par-

In sostanza, un uso indiscriminato della tecnica dello *spoils system* rischia di compromettere, in molti casi, il principio del merito⁴⁶. Si tratta di una tecnica, infatti, che risponde a logiche di appartenenza che tendono a trascurare valutazioni che riguardino le capacità e le competenze. Come è stato più efficacemente affermato «al dipendente pubblico, di qualunque rango, non [va] 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»⁴⁷.

3. Un percorso da proseguire ma pieno di ostacoli

Il lungo percorso di riforma della pubblica amministrazione è segnato da importanti scelte legislative che, in più occasioni, appaiono accomunate dall’intento di valorizzare le migliori risorse umane e di promuovere e potenziare le capacità e le competenze individuali. Si tratta, in sostanza, di dare valore al merito individuale, il quale tuttavia è spesso condizionato anche del merito dell’intera organizzazione nella quale il soggetto valutato si trova ad operare. Occorre, infatti, misurare e valutare i processi nella loro complessità, la qualità e l’adeguatezza degli obiettivi e delle direttive dei vertici politici, l’adeguatezza organizzativa, l’uso adeguato delle risorse pubbliche oltre che il livello raggiunto di soddisfazione dei bisogni della collettività.

Tali riforme si inseriscono in un quadro costituzionale in cui, specie negli anni più recenti, il principio del merito sembra dimostrare sempre di più una autonoma e robusta capacità affermativa, anche in ambiti diversi da quello delle pubbliche amministrazioni⁴⁸. Tuttavia, al fine di far

te della classe politica», così B. CIMINO, *La stabilizzazione dei precari e la precarizzazione dei dirigenti*, cit., p. 459.

⁴⁶ Lo *spoils-system* è stato definito persino «il nemico più temibile del principio del merito», così B.G. MATTARELLA, *Il principio del merito*, cit., p. 158.

⁴⁷ Così S. CASSESE, *L’ideale di una buona amministrazione*, cit., p. 33.

⁴⁸ Per una ricostruzione complessiva sia consentito il rinvio a M. SALERNO, *Contributo allo studio del principio costituzionale del merito*, Torino, Giappichelli, p. 135 ss.

funzionare correttamente e in maniera efficiente ed efficace la macchina amministrativa, ogni intervento del legislatore mostra la necessità di trovare un corretto bilanciamento tra il principio del merito e altri principi costituzionali (il principio di uguaglianza o il principio democratico, solo per citarne alcuni). In altri termini, emerge costantemente l'esigenza di individuare il migliore punto di equilibrio tra l'istanza sempre più avvertita di premiare "i migliori" e la tutela di altre finalità di interesse collettivo. La contrapposizione tra le progressioni di tipo automatico (sia economiche che di carriera) e quelle basate sulle *performance* o, per altri versi, la scelta tra *merit system* e *spoils system* nell'accesso ad alcune posizioni di vertice nella pubblica amministrazione, sono solo alcuni esempi di situazioni che richiedono un bilanciamento di questo tipo e che mettono a dura prova sia l'azione riformatrice del legislatore che l'attività interpretativa della giurisprudenza costituzionale.

Va riconosciuto che molto spesso i dubbi e le incertezze nel portare avanti questo percorso di riforme sono diretta conseguenza dell'elevata difficoltà nell'individuare i metodi e le procedure per la misurazione del merito. Sotto questo punto di vista, infatti, sono ancora molto ampi i margini di miglioramento perché non sempre, ad esempio, l'obiettivo di individuare le migliori *performance* viene centrato e l'attività degli OIV, in particolare, è risultata in alcuni casi carente, specie nella misura in cui è stata condizionata dalle esigenze della classe politica⁴⁹. Inoltre le procedure di valutazione e di selezione del personale dovrebbero essere sempre più accompagnate da un preciso sistema di regole di trasparenza, presupposto fondamentale per evitare che i criteri meritocratici possano essere applicati con eccessiva discrezionalità o divenire addirittura

⁴⁹ Proprio al fine di limitare tali rischi, attraverso il d.m. 2 dicembre 2016, successivamente sostituito dal d.m. 6 agosto 2020, è stato istituito presso il Dipartimento della funzione pubblica l'elenco nazionale dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione della *performance*. L'iscrizione a tale elenco è condizione necessaria per la partecipazione alle procedure comparative di nomina degli OIV ed è subordinata al possesso di precisi requisiti, in particolare, di comprovata esperienza professionale di almeno cinque anni, maturata presso pubbliche amministrazioni o aziende private nella misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale, nella pianificazione, nel controllo di gestione, nella programmazione finanziaria e di bilancio e nel *risk management* (art. 2, d.m. 6 agosto 2020).

arbitrari⁵⁰. Il miglioramento dei sistemi di valutazione, infatti, conduce non solo a rendere più oggettivi i risultati delle *performance* ma può contribuire, più in generale, a far emergere le migliori capacità e le potenzialità del personale dipendente. Sicché anche le scelte nell'attribuzione di incarichi dirigenziali potrebbero beneficiare delle risultanze derivanti dai meccanismi di valutazione, grazie ad un sistema di informazioni in grado di rendere più agevole l'individuazione delle figure più adatte a rivestire ciascun ruolo. Ciò determinerebbe certamente un ricorso più consapevole ed equilibrato ai meccanismi di *spoils system* e *merit system*. Da questa rapida disamina emerge, dunque, che gli ostacoli che inevitabilmente rendono complessi e non sempre oggettivi i meccanismi di selezione e misurazione del merito nella pubblica amministrazione sono numerosi e spesso frenano o rallentano i processi di riforma. Tuttavia l'obiettivo di individuare e premiare le migliori capacità e competenze resta centrale per far funzionare in maniera efficiente la macchina amministrativa e incentivare quei comportamenti virtuosi che migliorano la produttività del sistema.

⁵⁰ Lo sottolinea, recentemente, E. CATELANI, *La selezione per merito delle istituzioni: iniziamo a parlarne*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI, *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 65 ss., in part. p. 74. Una delle questioni fondamentali alla base di una regolazione basata su criteri meritocratici attiene proprio alla ricerca di sistemi di regolazione neutrali e a bassa discrezionalità politica. Ciò impone riforme che introducano elementi di oggettività, standardizzazione, controlli, uniformizzazione nei regimi e nelle procedure di regolazione (su cui v., in particolare, G. DI PLINIO, *Il common core della deregulation*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 141 ss.)