



Associazione
LAVORO&WELFARE

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E MERITOCRAZIA

Quando il merito non paga: lo strano caso dell'Istituto per il Commercio Estero

L'esigenza di sviluppare meccanismi meritocratici nella Pubblica Amministrazione italiana e la necessità di reagire alla talvolta scarsa qualità dei servizi erogati hanno posto le basi per l'approvazione da parte del precedente Governo Berlusconi della Legge 15/2009, che ha conferito delega all'esecutivo per la riforma della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici. Tale delega ha trovato attuazione con il D. Lgs. 150/2009, recante la cd. *Riforma Brunetta*, imperniata sullo sviluppo auspicato di una vera e propria cultura della valutazione. Il Decreto afferma la centralità del concetto di meritocrazia, in ossequio al quale si pone una serie di obiettivi, tra cui: responsabilizzare maggiormente i dipendenti pubblici, incentivare migliori prestazioni assicurandone contemporaneamente la piena trasparenza, affermare la selettività e la concorsualità delle progressioni di carriera, contrastare la scarsa produttività e l'assenteismo. A tal fine il legislatore sottolinea il principio secondo cui ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare e valutare la *performance* con riferimento alla propria struttura complessivamente intesa, tenendo conto delle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e dei singoli dipendenti, secondo modalità conformi alle metodologie e agli standard valutativi indicati da un organo appositamente istituito, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT). Il Decreto istituisce quindi un sistema globale ed articolato di gestione della *performance*, comprensivo di sei fasi, distribuito tra quattro attori: gli organi politici di vertice, la dirigenza, i nuovi Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV, che prendono il posto dei vecchi Servizi di controllo interno nelle amministrazioni) e la CIVIT, che svolge funzioni di coordinamento in materia a livello centrale. In ultima istanza, è la CIVIT che, sulla base dei dati trasmessi dagli OIV delle singole amministrazioni, redige e fornisce all'ARAN entro il 31 maggio di ciascun anno la graduatoria di *performance* delle amministrazioni statali ed enti pubblici nazionali. In base a tale graduatoria, la contrattazione collettiva nazionale definisce le modalità di ripartizione delle risorse per la contrattazione decentrata, premiando le strutture più meritevoli.

Il nuovo sistema di valutazione della *performance* ha preso concretamente il via nel 2010. Il primo monitoraggio sull'attuazione del D. Lgs. 150/2009 nelle amministrazioni centrali e regionali si è concluso con la presentazione dei risultati il 18 ottobre 2011 presso la Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione, alla presenza della CIVIT e degli OIV degli enti pubblici nazionali. La graduatoria di *performance* ha visto l'Istituto per il Commercio Estero (ICE) primeggiare tra tutte le pubbliche

amministrazioni. L'analisi effettuata dalla CIVIT ha riconosciuto all'ICE l'elevata qualità delle procedure e delle strategie adottate, dal punto di vista della completezza, comprensibilità e in particolare della adeguatezza alle esigenze di internazionalizzazione espresse dalle PMI italiane. Il tutto nel rispetto dei principi basilari di efficienza, efficacia ed economicità. Tale riconoscimento si è andato a sommare a quanto già accaduto nel dicembre 2010, quando all'ICE venne attribuita una posizione di eccellenza e di *best practice* per il suo "sistema di misurazione e valutazione delle performance". I prestigiosi riconoscimenti, susseguitisi nel tempo, hanno certificato l'efficienza istituzionale e la crescita della qualità dei servizi erogati alle imprese, attribuendo un valore concreto all'azione intrapresa dall'ICE in materia di sostegno pubblico all'internazionalizzazione.

L'esito del monitoraggio sull'attuazione del D. Lgs. 150/2009 non avrebbe destato particolare scalpore se non fosse per il fatto che l'amministrazione classificatasi al primo posto, di fatto, alla data del 18 ottobre 2011, non esisteva più. L'ICE, infatti, è stato soppresso il 6 luglio 2011, perché ritenuto "ente inutile", con la L. 111/2011, approvata dal medesimo Governo ispiratore della Riforma Brunetta. Un fatto che se in alcuni ha suscitato perplessità e dubbi circa i limiti e la reale efficacia e capacità di misurazione della *performance* di un siffatto sistema, è sembrato ai più quanto meno paradossale, anche alla luce della particolare funzione svolta dall'ICE a favore del sistema economico italiano.

Con la soppressione dell'ICE, il "Made in Italy" è rimasto privo di un ente promozionale nazionale che operi in suo favore sui mercati esteri. Di conseguenza, migliaia di PMI – che costituiscono il tessuto connettivo dell'economia italiana e assorbono gran parte dell'occupazione nazionale – sono rimaste sprovviste del supporto informativo ed organizzativo che veniva loro efficacemente fornito sui mercati internazionali. A seguito della soppressione, numerosi eventi promozionali all'estero sono stati annullati, con gravi ripercussioni sia in termini economici che di immagine per il sistema Italia. Inoltre, eliminando l'unico ente pubblico operante a livello nazionale in maniera imparziale, prescindendo dalle logiche di profitto, si è assistito ad un aumento della frammentazione delle attività di sostegno all'internazionalizzazione, per iniziativa di altri soggetti, determinando una polverizzazione del "Made in Italy" sui mercati esteri e un ulteriore danno all'immagine del sistema Italia.

La cancellazione dell'Istituto ha determinato l'insorgere di una situazione di forte incertezza in chi vi prestava servizio, determinando una dispersione di esperienza e di professionalità altamente specializzate, presenti specie nella rete estera dell'ICE, che hanno trovato impiego altrove, spesso presso agenzie di paesi concorrenti. Ma ha vanificato anche la spesa effettuata per organizzare i concorsi pubblici per l'assunzione presso l'ICE: oltre 100 vincitori di concorso attendono di essere assunti dal 2010.

Sopprimere l'ICE alla mezzanotte del 6 luglio 2011, dopo 85 anni di operatività, senza alcuna riforma o periodo di transizione, è stato generalmente riconosciuto come un errore, sia da politici e stampa, che da associazioni di categoria e imprese. Anche in occasione degli Stati generali sul Commercio Estero, riunitisi il 28 e il 29 ottobre 2011, numerosi imprenditori e politici presenti hanno sottolineato le conseguenze negative derivate dalla cancellazione dell'ICE e del suo

patrimonio di esperienza e professionalità specifiche, chiedendo di riattivarne l'operatività. In un contesto internazionale particolarmente difficile come quello attuale, il settore dell'export, rappresenta per l'Italia uno dei pochi fattori di traino della crescita ed è da sottolineare il fatto che molti settori industriali destinano ai mercati esteri più della metà della loro produzione. Vanno pertanto sostenuti ed incentivati per far ripartire l'economia. L'evidenza della crisi che sta colpendo tutti i paesi e tutti i mercati impone di riflettere non solo sulle misure di contenimento della spesa ma anche sulle politiche di sviluppo e di sostegno alle PMI, così come avvenuto in altri paesi europei, dove esistono strutture simili all'ICE, con una disponibilità di fondi dedicati superiori di due o tre volte rispetto a quelli fino ad oggi concessi al nostro Istituto per il Commercio Estero. Da qui l'urgenza di una politica di sostegno pubblico all'internazionalizzazione delle imprese, che permetta al paese di imboccare la via della ripresa. La promozione del sistema paese è un servizio di interesse generale e, come tale, di primario interesse dello Stato, che deve pertanto gestirlo, controllarlo e finanziarlo.

Nel successivo mese di dicembre, con la legge 214/2011, il Governo Monti ha istituito l'Agenzia ICE per la promozione e l'internazionalizzazione delle imprese italiane. A fine aprile 2012 è stato nominato il Consiglio di amministrazione e nel mese di giugno il nuovo Direttore generale. Mancano però ancora una serie di passaggi fondamentali per la costituzione effettiva dell'ente, quali lo statuto, i regolamenti amministrativi e di contabilità e la definizione di una adeguata dotazione organica. Allo stesso tempo i livelli di stanziamento di fondi e di spesa sono stati drasticamente ridotti, senza che fossero trovate vie alternative per mobilitare altre risorse in favore delle imprese internazionalizzate. Il comparto del sostegno all'export, che si avvaleva di fondi pubblici e dei contributi dei privati per erogare servizi alle imprese, spesso su mercati distanti e difficili, si trova così improvvisamente privo delle risorse e degli strumenti necessari per poter adeguatamente operare. Secondo numerosi autorevoli pareri la "snellezza" della nuova Agenzia non andrebbe misurata in termini di riduzione del numero delle risorse umane e/o finanziarie, ma attraverso procedure amministrative semplici e veloci ed un'autonomia operativa tale da consentire risposte adeguate ai continui mutamenti dei mercati internazionali.

Travolte da un analogo destino, sopravvivono in un limbo di incertezza anche le graduatorie concorsuali pendenti presso l'ex Istituto per il Commercio Estero. Dopo una dura selezione durata quasi due anni, circa 100 vincitori attendono ancora di sapere se e quando potranno rivestire il ruolo di funzionari nella pubblica amministrazione. Ulteriore testimonianza di come in Italia il merito, purtroppo, non sempre paghi.

Alessio Mercanti

Cinzia Nannipieri