



Scuola Internazionale di Dottorato
Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro

XXV CICLO

**LA VALUTAZIONE DEL PERSONALE NON DIRIGENTE
TRA OTTIMIZZAZIONE DELLA PRODUTTIVITÀ
ED EFFICIENZA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

Relatori:
Char.mo Prof. *Carmine Russo*
Dott.ssa *Roberta Caragnano*

Dottoranda:
Germana Caruso

INDICE SOMMARIO

Avvertenze per la lettura	V
Premessa	VII

Capitolo I

DALLA CRISI DELLA COMPETITIVITÀ ALLA VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

1. Modernizzazione della <i>governance</i> del sistema pubblico, recupero di competitività e valutazione della performance: posizione del problema	1
2. Il nodo del costo e della produttività del lavoro pubblico	5
3. <i>Performance-related pay</i> : un quadro comparato	10
3.1. Livello di dialogo sociale e decentramento della progettazione dei sistemi di valutazione.....	13
3.2. La rilevanza della dimensione collettiva.....	15
3.3. Profili di criticità	17
3.4. Le raccomandazioni dell’Ocse.....	18
4. La scommessa sulla produttività nelle leggi di riforma del pubblico impiego in Italia... 21	
4.1. Le anomalie del trattamento economico dei dipendenti pubblici nella stagione degli accordi intercompartimentali.....	23
4.2. Ragioni e finalità di una riforma della struttura retributiva	27
4.3. La disciplina della retribuzione accessoria dalla “prima privatizzazione” al Testo Unico.....	30
4.4. Il sistema degli incentivi delineato dalla contrattazione collettiva	35
5. La ricerca di una nuova trama normativa su retribuzione accessoria, performance individuale e organizzativa.....	42
6. <i>Literature review</i>	45

Capitolo II

LA VALUTAZIONE COME *DRIVER* DEL CAMBIAMENTO NELLA “TERZA RIFORMA” DEL LAVORO PUBBLICO

1. Ruolo e finalità dei sistemi di valutazione della performance nell’impianto del d.lgs. 150/2009.....	63
2. L’intervento sul sistema delle fonti in materia di trattamento economico	67
2.1. I nuovi vincoli funzionali della contrattazione integrativa	73
2.2. La disciplina dei controlli e delle sanzioni sulla contrattazione integrativa	79
3. Soggetti e strumenti cardine del nuovo sistema di misurazione e valutazione della performance.....	83
3.1. L’impatto della valutazione sulla valorizzazione del merito e sull’erogazione dei premi.....	92
3.2. L’apparato strumentale di premialità	97
3.3. Il sistema delle progressioni professionali.....	99
3.4. Considerazioni critiche	102
4. Tipologie di performance soggette a valutazione.....	106
4.1. L’integrazione tra performance individuale e performance organizzativa	111
4.2. Valutazione negativa del dipendente e responsabilità disciplinare.....	114
5. Un bilancio dei sistemi di misurazione e valutazione delle performance adottati dalle amministrazioni centrali.....	119
6. <i>Literature review</i>	128

Capitolo III

VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE ED ESIGENZE DI RIQUALIFICAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA: TRA BUONE PRATICHE E PROSPETTIVE *DE IURE CONDENDO*

1. Le misure di riqualificazione della spesa pubblica: dalla Manovra finanziaria 2010 alla <i>spending review</i>	151
1.1. I riflessi sulla contrattazione integrativa e sul sistema premiante.....	156
1.2. Dal “dividendo d’efficienza” ai piani di razionalizzazione: i meccanismi di recupero delle risorse per la retribuzione accessoria.....	162
1.3. Integrazione dei fondi per la retribuzione accessoria: le buone pratiche	168
2. L’Intesa del 4 febbraio 2011 e il decreto correttivo alla Riforma Brunetta: il rinvio della meritocrazia	172

3. La valutazione come punto di snodo tra produttività del lavoro pubblico e riorganizzazione della P.A	177
4. La prospettiva di nuove relazioni sindacali nel pubblico impiego	182
5. <i>Literature review</i>	188

Avvertenze per la lettura

Una parte del materiale citato nel presente lavoro è reperibile sul sito internet di Adapt – Centro Studi Marco Biagi (www.adapt.it), sul *Bollettino Adapt*.

Materiali di approfondimento sull’Intesa Governo – sindacati del 4 febbraio 2011, sul Protocollo di intesa dell’11 maggio 2012 nonché, alcuni piani di razionalizzazione ex art.16 d.l. 98/2011 citati tra le buone pratiche, sono reperibili sul sito internet della Cisl Funzione pubblica nazionale (www.cislfp.it).

Premessa

Organismi economici internazionali e autorevoli studi di fonte accademica concordano nell'individuare il settore pubblico italiano quale formidabile giacimento inespresso di competitività. L'attenzione crescente sul dato della produttività del lavoro pubblico e sulla qualità dei servizi resi ai cittadini, elementi strettamente correlati al livello di competitività del nostro Paese, sono alla base del più recente intervento di riforma del pubblico impiego (d.lgs. 150/2009).

Il legislatore, muovendosi in direzione di una nuova «cultura del servizio e del valore pubblico» – incline a valutare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa piuttosto che l'esito del mero controllo di legittimità degli atti – ha affidato ai sistemi di misurazione e valutazione della performance, individuale e organizzativa, il ruolo di leve strategiche per l'ammodernamento, in chiave efficientista, del settore pubblico. L'obiettivo perseguito è duplice e sinergico: da un lato, l'innalzamento del livello qualitativo dei servizi offerti all'utenza, dall'altro, la valorizzazione del merito individuale attraverso l'utilizzo di sistemi premianti in grado di incidere positivamente sulla produttività del lavoro pubblico e, dunque, sulla performance della struttura responsabile dell'erogazione del servizio.

L'effettività della Riforma è stata compromessa dagli interventi di finanza pubblica adottati nel corso dell'ultimo triennio: le misure di congelamento salariale e il blocco della contrattazione collettiva nel pubblico impiego, reiterato fino al 2014, hanno impedito, di fatto, il decollo degli strumenti di incentivazione della produttività introdotti nel 2009.

Il lavoro di ricerca, condotto sul piano metodologico integrando l'approccio giuridico con gli strumenti di analisi offerti dalle scienze dell'organizzazione, muove dai profili di criticità riscontrati nell'implementazione dei sistemi di *performance management* adottati dalle amministrazioni centrali.

L'ineffettività delle disposizioni è dovuta all'operare congiunto di due fattori: da un lato, l'innesto di tecniche manageriali proprie di realtà caratterizzate da libere dinamiche negoziali in un contesto ingessato da una eccessiva compressione degli spazi negoziali, dall'altro la progressiva riduzione di risorse funzionali all'erogazione della retribuzione incentivante.

Il risultato è stato quello di un passaggio dalla centralità della performance individuale al primato della performance organizzativa; un cambiamento di prospettiva, questo, di fronte al quale la Riforma sconta un originario errore di impostazione. Il d.lgs. 150/2009, infatti, concentra la sua sfera di operatività intorno alla «leva prestativa»

azionata dal miglioramento della performance dei pubblici dipendenti considerando in misura marginale le opportunità offerte, in termini di recupero di competitività del settore pubblico, da attività di reingegnerizzazione dei processi e ristrutturazione degli apparati pubblici. Alla luce delle politiche di *austerity* adottate per il risanamento dei conti pubblici, oggi, la disponibilità di risorse destinate alla retribuzione accessoria è subordinata all'attivazione della «leva organizzativa», intesa come capacità di realizzare risparmi di gestione attraverso interventi di riorganizzazione che incidono sul perimetro e sulle funzioni delle strutture pubbliche.

La presenza di buone pratiche, individuate e analizzate nel lavoro di ricerca, supporta l'assunto teorico in base al quale l'elaborazione di “*piani di razionalizzazione*” modulati sulle specificità organizzative della singola amministrazione, consente di coniugare la dinamica salariale con il necessario recupero di efficienza dell'azione amministrativa. Questi strumenti, inoltre, garantiscono una migliore allocazione delle risorse pubbliche, non attraverso l'implementazione di misure eterodirette, ma come esito di un processo di riorganizzazione interno all'ente, finalizzato a reperire risorse per la contrattazione integrativa e, dunque, per l'incentivazione della produttività.

Infine, l'analisi critica delle modifiche intervenute sul d.lgs. 150/2009, pone le giuste premesse per l'elaborazione di prospettive *de iure condendo* su un nuovo modello di relazioni sindacali funzionale al rilancio della produttività del settore pubblico, necessariamente diverso rispetto a quello vigente, sotto il duplice profilo della struttura contrattuale e degli strumenti attivabili.

CAPITOLO I

DALLA CRISI DELLA COMPETITIVITÀ ALLA VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

SOMMARIO: **1.** Modernizzazione della *governance* del sistema pubblico, recupero di competitività e valutazione della performance: posizione del problema. – **1.1** Il nodo della produttività e del costo del lavoro pubblico. – **2.** *Performance related - pay*: un quadro comparato. – **2.1** Livello di dialogo sociale e decentramento della progettazione dei sistemi di valutazione. – **2.2** La rilevanza della dimensione collettiva. – **2.3** Profili di criticità – **2.4** Le raccomandazioni dell’Ocse. – **3.** La scommessa sulla produttività nelle leggi di riforma del pubblico impiego in Italia. – **3.1** Le anomalie del trattamento economico dei dipendenti pubblici nella stagione degli accordi intercompartimentali. – **3.2** Ragioni e finalità di una riforma della struttura retributiva. – **3.3** La disciplina della retribuzione accessoria dalla “prima privatizzazione” al Testo Unico. – **3.4** Il sistema degli incentivi delineato dalla contrattazione collettiva. – **4.** La ricerca di una nuova trama normativa su retribuzione accessoria, performance individuale e organizzativa. – **5.** *Literature review*.

1. Modernizzazione della *governance* del sistema pubblico, recupero di competitività e valutazione della performance: posizione del problema

Le migliori esperienze di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, eterogenee per strategia, piani e strumenti di cambiamento attivati, si caratterizzano per un tratto comune: la costante tensione ad innalzare la qualità dei servizi resi ai cittadini e ad incidere, in tal modo, sulla competitività del sistema produttivo.

Una delle più significative trasformazioni che, negli ultimi decenni, ha interessato il ruolo dell’amministrazione pubblica, riguarda il modello di *accountability* alla stessa riferibile; modello, questo, che ha subito nel tempo rilevanti evoluzioni, soprattutto in ragione del graduale passaggio da un’idea di amministrazione come “funzione pubblica”, espressiva di un potere autoritativo, ad una concezione di amministrazione quale “azienda erogatrice di servizi”.

Tale trasformazione ha determinato una trasposizione dei paradigmi di

efficienza ed efficacia nell'alveo dei modelli gestionali e organizzativi applicabili alla P.A. inducendo le istituzioni ad una attenzione crescente verso problematiche prima sconosciute quali la misurazione delle attività, la valutazione dei risultati, l'utilizzo di modelli organizzativi fondati sulla valorizzazione della performance.

In questo senso, il passaggio da una «cultura dell'adempimento normativo» – che identifica la misurazione della performance nel mero estrinseco controllo di legittimità degli atti – ad una «cultura del servizio e del valore pubblico» – incline a misurare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, ha implicato sul versante interno all'amministrazione l'introduzione di sistemi di valutazione quali-quantitativa dell'azione amministrativa e dei servizi resi al pubblico e, per quanto maggiormente rileva ai fini della ricerca, ha dato nuovo impulso alla valorizzazione della professionalità e del merito, individuale e di gruppo.

L'enfasi posta sulla performance delle amministrazioni pubbliche da parte di economisti, aziendalisti e analisti dei modelli organizzativi, ha spinto il giurista ad individuare nuovi strumenti atti a supportare un miglioramento della performance intesa come «versione aggiornata e attuale del principio del buon andamento delle amministrazioni» ⁽¹⁾; nozione questa, di derivazione costituzionale (art. 97 Cost.) che va declinata in categorie giuridiche espressive delle istanze della realtà socio - economica di riferimento.

Nel contesto attuale, gli istituti giuridici in cui può declinarsi il parametro della performance possono ricondursi principalmente, da un lato, agli standard quali-quantitativi e, dall'altro, ai sistemi di valutazione dei pubblici dipendenti, con la connessa individuazione di meccanismi sanzionatori e premiali. Tale prospettiva sottende l'idea secondo cui misurare e valutare le strutture produttive e il relativo personale sono dimensioni tra loro intimamente connesse, soprattutto per quanto concerne organizzazioni *labour intensive* quali sono le amministrazioni pubbli-

⁽¹⁾ Così F. PATRONI GRIFFI, *Sistemi di valutazione collettiva e rispetto degli standard*, in R. PEREZ (a cura di), «Piano Brunetta» e la riforma della pubblica amministrazione, Maggioli, 2010, 42.

che.

Il miglioramento della qualità dei servizi passa, dunque, attraverso l'innalzamento della produttività del lavoro. E se è vero che dal primo fattore discende la competitività di un intero sistema produttivo, ben si comprende perché tutti gli interventi di riforma del lavoro pubblico abbiano sempre posto un'enfasi particolare sulle misure finalizzate al recupero della produttività.

L'ultima riforma del lavoro pubblico, recata dal d.lgs. n.150/2009, fonda le sue leve strategiche proprio sul *restyling* normativo che ha interessato i sistemi di valutazione, delle strutture e del personale, e i metodi di incentivazione della produttività e del merito. Strumenti attraverso i quali il legislatore riformista, in una linea di continuità rispetto al passato, si è mosso alla ricerca di una migliore convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato.

L'obiettivo perseguito è duplice e sinergico e si fonda su un meccanismo che contempla l'interazione virtuosa di due fattori. Da un lato, ottimizzare la produttività ed il livello dei servizi offerti all'utenza, azione che si riflette sul miglioramento della performance dell'organizzazione, dall'altro, promuovere la cultura della differenziazione meritocratica dei giudizi sulla performance individuale del pubblico dipendente – attraverso forme di valorizzazione del merito e sistemi premianti – in modo da incidere direttamente sulla produttività del lavoro pubblico dispiegando riflessi positivi sulla stessa performance organizzativa.

Invero, il legame tra retribuzione accessoria, produttività del lavoro e qualità dell'azione amministrativa non è un'acquisizione recente. Vanta, piuttosto, una consistente esperienza avviata concretamente con la prima ondata di privatizzazione intervenuta sul pubblico impiego (d.lgs. n.29/1993) in parallelo alle prassi contrattuali del settore privato ed è stato oggetto di un dibattito, mai sopito, sul quale le riforme amministrative degli ultimi due decenni sono intervenute. A lungo il dibattito si è incentrato sul se e il perché valutare, al di là degli obblighi normativi, si è discusso sulla reale portata di valore aggiunto che la valutazione potesse dare alla gestione amministrativa, su quali strumenti dovessero

essere adottati, sugli effetti, non solo sulle retribuzioni e sulle carriere, ma anche sul clima, sul consenso interno e sulle motivazioni dei lavoratori dipendenti.

La differenza, oggi, rispetto al quadro precedente, risiede nella criticità della congiuntura economico-finanziaria che rende insostenibile modelli di amministrazione autoreferenziali e il sostentamento di un «apparato elefantico ed emorragico dal punto di vista finanziario» ⁽²⁾ che, sotto l'alibi di una legalità formale, cela improduttività e antieconomicità strutturali.

Si tratta, allora, di improntare un organico sistema di misurazione e valutazione delle prestazioni, capace di offrire alla pubblica opinione informazioni trasparenti sul livello delle prestazioni e di rendere funzionale l'incentivazione economica del personale della P.A. a più elevati standard di qualità dei servizi. Infatti, un utilizzo strategico delle retribuzioni accessorie, legate anche alle performance dell'amministrazione, ha lo scopo di associare l'incentivo economico a risultati che sono immediatamente tangibili per gli utenti, creando uno sviluppo coerente tra miglioramento dei servizi, competitività e attribuzione dei trattamenti economici accessori.

Al di là dei rilievi critici che è possibile muovere alla novellata disciplina della valutazione delle prestazioni nel pubblico impiego, occorre riconoscerne la centralità. Soprattutto a fronte dello sviluppo di un approccio meramente ragionieristico alla materia del pubblico impiego proprio delle manovre finanziarie più recenti. L'esigenza di migliorare i saldi di finanza pubblica rischia di mettere in ombra e di depotenziare l'attuazione di politiche di personale mirate a correlare, da un lato, la programmazione del fabbisogno dei dipendenti con il dimensionamento ottimale degli assetti organizzativi e, dall'altro, la dinamica salariale con il necessario auspicato recupero di efficienza dell'azione amministrativa, attraverso percorsi premiali e selettivi per l'attribuzione di trattamenti accessori.

⁽²⁾ Cfr. M. TIRABOSCHI, F. VERBARO, *Dalla polemica sui nullafacenti alla legge delega n. 15/2009: ragioni e impianto di una riforma* in M. TIRABOSCHI, F. VERBARO (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Giuffrè, Milano, 2010, 4.

Per vincere quella che può considerarsi la vera sfida di un processo di modernizzazione della P.A. – una riforma contestuale di organizzazioni pubbliche, rapporti di lavoro e valutazione delle prestazioni nell’ottica dell’innalzamento dei livelli di competitività del Paese – è opportuno integrare con la sensibilità giuridica l’attitudine alla progettualità manageriale propria dell’approccio economico, conformando struttura e azione delle organizzazioni pubbliche all’idea di un’amministrazione come servizio reso alla collettività.

Nel quadro di questo complessivo disegno di ammodernamento della P.A. occupa un ruolo centrale la capacità del legislatore, delle parti sociali e del datore di lavoro pubblico, di attivare competenze ed energie professionali presenti al suo interno mediante l’utilizzo di sistemi di valutazione della performance capaci di cogliere, in misura effettiva, l’apporto dei dipendenti agli incrementi di efficienza del settore pubblico.

2. Il nodo del costo e della produttività del lavoro pubblico

Gli assi portanti delle riforme del lavoro pubblico succedutesi a partire dagli anni Novanta vanno letti nel quadro di un più ampio sforzo messo in campo per rimettere in moto un sistema paese poco competitivo. Basti pensare al tema prioritario della riduzione degli oneri burocratici per le imprese. È indicativo delle difficoltà che caratterizzano la situazione attuale il fatto che l’ultimo rapporto della *World Bank*, relativo a “*Easy of doing business*” ⁽³⁾, veda l’Italia scendere ulteriormente posizionandosi all’ 87esimo posto della graduatoria, su 183 economie analizzate.

La competitività di un Paese è strettamente legata all’innalzamento della qualità della pubblica amministrazione e delle sue prestazioni: da ciò dipendono l’attuazione delle politiche pubbliche e l’efficienza dei servizi resi ai cittadini e alle forze produttive.

Per questo ordine di ragioni, il miglioramento delle prestazioni viene

⁽³⁾ Cfr. *Rankings on the ease of doing business*, in WORLD BANK, *Doing business in a more transparent world*, 2012, 6.

posto sempre più al centro di un'azione di modernizzazione sistematica delle amministrazioni pubbliche con un correlato rilancio degli strumenti di pianificazione, valutazione e controllo della performance. Tanto più che, per quanto concerne l'Italia, organismi economici internazionali individuano nel settore pubblico italiano un formidabile giacimento inespresso di competitività. In particolare, la potenzialità di recupero di competitività collegata alla c.d. «leva prestativa», quella azionata dal miglioramento della performance dei pubblici dipendenti, si attesta tra il 5 e il 7 per cento del Pil ⁽⁴⁾.

L'attenzione crescente sul dato della produttività del lavoro pubblico e sul correlato costo del lavoro ⁽⁵⁾ va letta in stretta dipendenza con l'attuale contesto di forte pressione sui conti pubblici in atto nelle maggiori economie europee e, nel nostro Paese, assume una rilevanza ancora maggiore in relazione alle anomalie seguite al processo di contrattualizzazione del rapporto di lavoro avviato negli anni Novanta.

Uno dei punti di maggiore debolezza di quel processo è consistito proprio nell'assenza di meccanismi volti alla reale misurazione dell'impegno dei dipendenti, della produttività dei servizi erogati e delle strutture. Come inevitabile corollario si è proceduto ad una reiterata distribuzione "a pioggia" delle risorse destinate alla retribuzione incentivante, cui ha fatto seguito un aumento incontrollato delle dinamiche retributive del pubblico impiego, sganciate da un corrispondente innalzamento della qualità dei servizi erogati.

A ciò si aggiunge il cronico ritardo nella sottoscrizione dei rinnovi con-

⁽⁴⁾ Cfr. Atto del Senato n. 3170, Disegno di legge recante "*Disposizioni in materia di efficienza e ottimizzazione del lavoro pubblico*" d'iniziativa dei senatori Castro, Ghigo, Di Stefano, De Eccher, Bevilacqua, Rizzotti e Bianchi, presentato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 22 febbraio 2012.

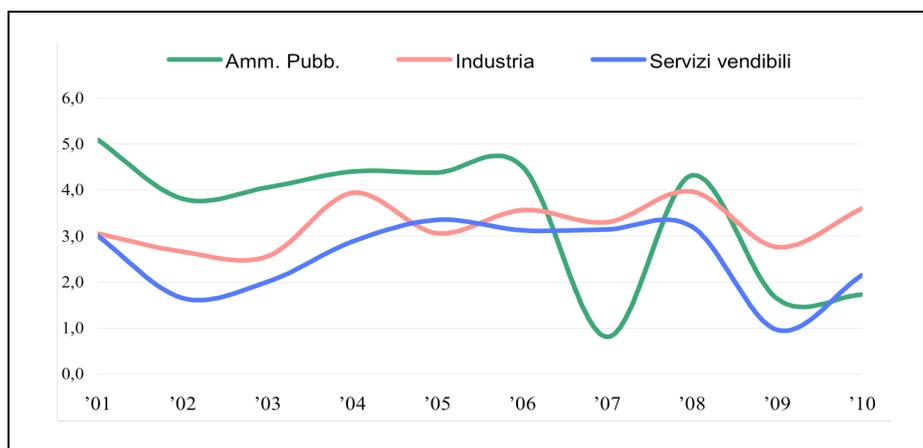
⁽⁵⁾ Nella relazione sul costo del lavoro pubblico presentata dalla Corte dei Conti al Parlamento con cadenza annuale, ex art. 60 del d.lgs. n. 165 del 2001, l'aggregato "costo del lavoro" rileva il monte complessivo della spesa di personale delle amministrazioni pubbliche, evidenziandone quindi l'impatto finanziario complessivo sui conti pubblici. Nel dato del "costo del lavoro" nella sua accezione di "monte complessivo della spesa di personale" si sommano due effetti: in primo luogo, l'effetto del più contenuto incremento delle retribuzioni pro-capite messo in luce dalle analisi sugli andamenti retributivi; in secondo luogo, l'ulteriore e convergente effetto del calo occupazionale sul complesso delle pubbliche amministrazioni, conseguente ai più stringenti vincoli sulle assunzioni e sul *turn-over* introdotti in tutti i Paesi a partire dal 2008.

trattuali dovuto alla mancata accettazione da parte sindacale di un referente inflattivo – il tasso di inflazione programmato – determinato unilateralmente dal Governo ed utilizzato per lo più come “calmiere dei prezzi”. Tali ritardi hanno contribuito «a “piegare” la contrattazione di secondo livello ad obiettivi di tutela salariale, con una sorta di effetto “sostitutivo” del contratto nazionale ritenuto insufficiente e tardivo per tale scopo» ⁽⁶⁾. Con la conseguenza che le componenti accessorie della retribuzione, teoricamente variabili, sono divenute fisse ed egualitarie e, per buona parte, sono state trasformate in componenti stipendiali a carattere continuativo.

Non da ultimo, ha contribuito allo slittamento retributivo il numero di progressioni di carriera autorizzate dalla contrattazione collettiva con cui si è tentato di reagire al pluriennale blocco delle carriere determinatosi nei decenni antecedenti la privatizzazione.

In particolare, nel periodo che va dall’inizio del decennio sino al 2008, la dinamica retributiva di fatto della Pubblica Amministrazione ha continuato a sopravanzare quella registrata nei comparti privati (Grafico 1).

Grafico 1 - Retribuzioni di fatto nella P.A. e nel settore privato



Fonte: *Rapporto semestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, dicembre 2011*

⁽⁶⁾ Così V. TALAMO, *Gli assetti della contrattazione integrativa dopo il d.lgs. 150/2009 e la finanziaria “d’estate”*: ratio di una riforma, in *LPA*, 5, 2010, 765.

La logica proposta dal Protocollo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993 per il settore privato - tutela del potere d'acquisto attraverso la contrattazione nazionale, crescita delle retribuzioni reali attraverso la contrattazione decentrata sotto il vincolo microeconomico dei risultati economici delle imprese - si è rivelata impraticabile per la pubblica amministrazione a causa dell'impossibilità di stabilire, per quest'ultima, un nesso forte tra le risorse reperite dalle singole amministrazioni, come equivalente dei loro "risultati economici", e la contrattazione decentrata sviluppata, di contro, tra tentativi di controllo centrale da parte del Ministero dell'economia, pressione delle organizzazioni sindacali e spinte centrifughe delle amministrazioni dotate di autonomia finanziaria ⁽⁷⁾.

Ne è scaturito il fallimento di un fondamentale principio ordinatore della contrattazione collettiva in materia retributiva: il nesso imprescindibile tra aumenti della retribuzione e miglioramenti organizzativi e/o produttivi effettivamente conseguiti e documentati.

Sotto il profilo economico-finanziario risulta utile anche verificare il rapporto fra l'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente del personale pubblico e il prodotto interno lordo. Sul punto si è registrata una sostanziale stabilità, rispetto al 2009, per Francia e Spagna, mentre nei paesi maggiormente colpiti dalla crisi economico-finanziaria si riscontra una riduzione marcata. L'Italia, in particolare, ha fatto registrare una diminuzione del rapporto redditi da lavoro dipendente/PIL di un punto decimale, allineando il valore alla media europea ⁽⁸⁾.

A ciò si aggiunga che in Italia risulta notevolmente diminuito anche l'indicatore relativo al rapporto fra pubblici dipendenti e numero degli occupati. Nel decennio 2001 - 2011, tale indicatore, in controtendenza rispetto ad altri Paesi europei, è passato da 16,1 dipendenti pubblici ogni 100 occupati a 14,4 ⁽⁹⁾.

⁽⁷⁾ Sul punto cfr. L. TRONTI, *Risultati economici dell'azione pubblica e contrattazione collettiva. Un nesso necessario e possibile*, in *Working paper Adapt* n.73/2009, 10.

⁽⁸⁾ Cfr. CORTE DEI CONTI, *Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico*, maggio 2012, 43.

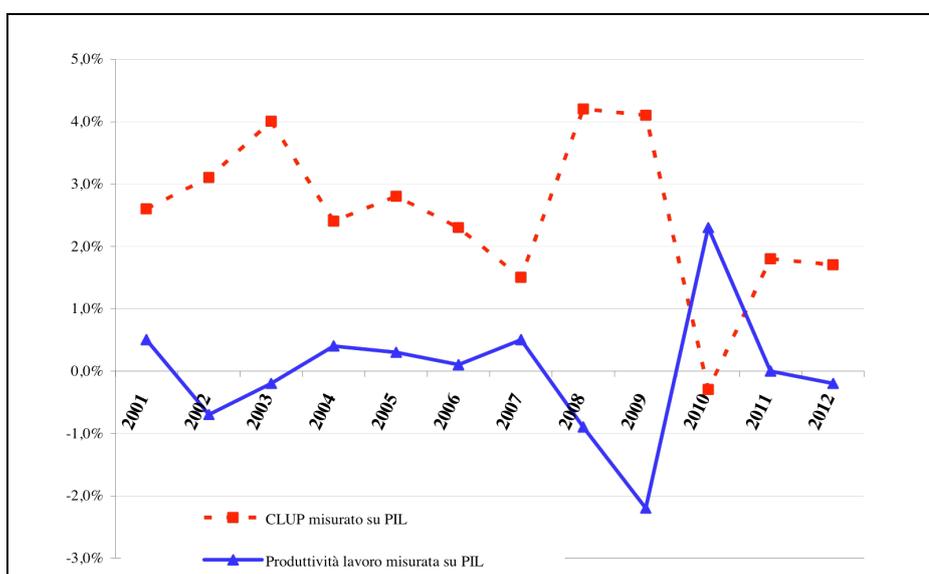
⁽⁹⁾ *Ibidem*, 9

Il confronto con gli altri paesi europei, dunque, rivela parametri particolarmente virtuosi, frutto delle politiche di *austerità* varate a partire dal decreto-legge n. 78/2010.

Tuttavia, le voci di comparazione non tengono conto né della qualità ed efficienza dei servizi prestati dalle varie amministrazioni ai cittadini né della struttura organizzativa e delle tradizioni amministrative dei differenti paesi. In tal senso, la Corte dei Conti rileva che, rispetto alle principali variabili macroeconomiche di riferimento, il vero *gap* dell'Italia non va ricercato nell'eccessivo numero dei dipendenti pubblici o nell'andamento della spesa di personale.

Piuttosto, in un contesto caratterizzato dalla perdita di competitività del sistema Italia, il nodo cruciale riguarda la produttività e il costo del lavoro pubblico per unità di prodotto (CLUP) ⁽¹⁰⁾.

Gráfico 2 – Produttività e CLUP misurati sul PIL



Fonte: DPEF, RPP per il periodo 2001-2008. Dal 2009 al 2012 Relazione governativa al Parlamento del 4 dicembre 2011 e DEF 2012.

⁽¹⁰⁾ Il CLUP rappresenta il costo totale (salari, stipendi e *benefit*) di un'unità del fattore produttivo lavoro per ogni unità di prodotto.

A fronte dei dati sopra esposti emerge con evidente chiarezza la centralità della materia relativa alla valorizzazione e incentivazione del personale pubblico per risolvere le criticità che, sino ad ora, hanno caratterizzato l'andamento della contrattazione collettiva integrativa responsabile di una distribuzione dei trattamenti accessori sganciata da criteri realmente selettivi e premiali. Considerando i riflessi che la produttività delle pubbliche amministrazioni apporta e, migliorando, potrebbe apportare al recupero di competitività complessiva del Paese, risulta cruciale l'affermazione di sistemi incentivanti quanto più orientati a garantire efficacia ed efficienza del settore pubblico.

3. *Performance-related pay*: un quadro comparato

Le riforme del settore pubblico avviate in diversi Paesi a partire dagli anni Novanta, pur nella molteplicità degli aspetti regolati e delle specificità nazionali, trovano un comune denominatore nell'applicazione di logiche e strumenti di matrice manageriale volti a conseguire più elevati livelli di efficacia ed efficienza. In particolare, tali tentativi, esperiti sulla scia del *New public management*, hanno puntato a realizzare il modello di un'amministrazione guidata da obiettivi e risultati, il cui funzionamento fosse sempre di più ancorato alla programmazione delle attività, alla individuazione di obiettivi, alla responsabilizzazione dei dirigenti nell'ambito di procedure di *budgeting*, al controllo sistematico dei risultati. L'introduzione di sistemi retributivi basati sulle performance è avvenuta, in diversi paesi OCSE ⁽¹¹⁾ proprio nell'ambito di queste linee di tendenza evolutive e nel contesto di più ampi progetti di riforma che hanno investito gli apparati pubblici ⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ Il tema della valutazione delle prestazioni nel pubblico impiego è stato affrontato in modo sistematico dal PUMA (Public Management Committee), Dipartimento dell'OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) che ha dedicato al tema un filone di ricerca. Uno studio di fondamentale importanza in proposito è costituito dal volume *Performance-related pay. Policies for government Employees (PRP) main trends in OECD member countries*, 2004.

⁽¹²⁾ Per un'analisi delle principali traiettorie di riforma del settore pubblico in ottica comparata cfr. C. POLLIT, G. BOUCKAERT, *La riforma del management pubblico*, Egea, Milano, 2002.

Adozione di schemi <i>Performance related pay</i> nei Paesi Ocse				
1980-1984	1985-1989	1990 - 1994	1995-1999	2000 – 2004
<i>Spagna</i> (1984)	<i>Regno Unito</i> (1985)	<i>Finlandia</i> (1992)	<i>Australia</i> (1997)	<i>Svizzera</i> (2000)
	<i>Danimarca</i> (1987)	<i>Italia</i> (1993)	<i>Germania</i> (1997)	<i>Ungheria</i> (2002)
	<i>Nuova Zelanda</i> (1988)	<i>Irlanda</i> (1995)	<i>Corea</i> (1999)	<i>Francia</i> (2004)
	<i>Svezia</i> (1989)			

Fonte: *Elaborazione su dati Oecd*

Tutto questo, nel presupposto che un legame esplicito tra retribuzione e obiettivi potesse agire sul piano motivazionale, attraverso ricompense estrinseche (*pay for performance*) ed intrinseche (riconoscimento dell'impegno e delle capacità dimostrate sul lavoro).

Le ragioni di questa crescente attenzione alle retribuzioni dei pubblici dipendenti sono molteplici, ma comunque riconducibili a fattori che hanno agito da catalizzatore in tutti Paesi: da un lato, l'esigenza di un controllo stringente sulla spesa pubblica destinata alle retribuzioni, dall'altro, il tentativo di responsabilizzare le strutture amministrative anche attraverso l'introduzione di più concreti incentivi al miglioramento della prestazione.

In diversi Paesi, alla valutazione della performance individuale, si è associato un sistema di assegnazione di parti variabili della retribuzione (*performance - related pay*) ⁽¹³⁾.

Il riferimento ai sistemi retributivi basati sulla performance nel settore pubblico può dirsi generalizzato essendo comune all'80 per cento dei paesi. Si riscontrano, tuttavia, differenze importanti nelle tipologie di sistemi utilizzati, nel loro grado di diffusione, nelle finalità. Ad esem-

⁽¹³⁾ Cfr. OECD, *Modernising Government. The way forward*, Oecd Publishing, 2005, 56 ss.

pio, nei paesi anglosassoni (Gran Bretagna, Nuova Zelanda, Australia) l'enfasi è stata posta soprattutto sugli aspetti motivazionali, mentre, nei paesi del Nord Europa, è stata data maggiore attenzione agli aspetti di sviluppo del personale; in altri, come l'Italia e la Francia, è stata data maggiore importanza alla responsabilizzazione dei dirigenti.

Nei vari Paesi, la sussistenza di alcune condizioni ha favorito, o al contrario ostacolato, l'introduzione di schemi retributivi legati alla performance. È riscontrabile, dunque, una correlazione positiva tra alcuni fattori del contesto istituzionale e il grado di diffusione di tali sistemi (¹⁴).

Un primo fattore di rilievo è rappresentato dal livello di decentramento delle decisioni che riguardano la gestione del personale e dal grado di autonomia delle amministrazioni nell'assumere tali decisioni. I paesi nei quali c'è stato un forte decentramento delle decisioni di gestione del personale sono anche quelli in cui si registra una maggiore diffusione di sistemi retributivi basati sulla performance. Tale tendenza è facilmente spiegabile se si pensa che l'introduzione di un legame esplicito tra retribuzione e risultati presuppone necessariamente maggiori poteri del *management* nella valutazione delle prestazioni e nella gestione del salario (¹⁵). Quindi, un certo livello di decentramento nelle politiche del personale può essere considerato – alla luce delle esperienze riscontrate – una precondizione.

Un secondo fattore rilevante è il tipo di sistema di classificazione delle professionalità adottato. Dal sistema di classificazione dipende, infatti, il grado di "individualizzazione" nella gestione delle risorse umane. Sistemi che attuano una classificazione rigida delle professionalità, caratterizzati da molti livelli o gradi gerarchici, non sembrano favorire retribuzioni basate sulla performance. Viceversa, queste ultime sono maggiormente diffuse laddove i sistemi di classificazione presentano una minore articolazione e lasciano margini più ampi per attuare differenziazioni.

(¹⁴) Cfr. OECD, *Performance-related pay policies for government employees: main trends in OECD member countries*, Oecd Publishing, 2004, 121 ss.

(¹⁵) Sul punto si legga P. MASTROGIUSEPPE, *La retribuzione collegata al risultato nel settore pubblico. Le tendenze a livello internazionale in uno studio dell'Ocse*, in *AranNewsletter*, n. 3/2005, 6.

Con riferimento ai due fattori di contesto analizzati, è possibile distinguere quattro gruppi di paesi: un primo gruppo è formato da paesi (Australia, Danimarca, Finlandia, Nuova Zelanda, Svezia e Regno Unito) che hanno introdotto forti legami tra livelli retributivi e livello dei risultati e nei quali prevalgono sistemi di classificazione del personale flessibili, con una forte delega ai poteri locali in materia di gestione delle risorse umane; un secondo gruppo di paesi (Canada, Germania, Ungheria, Stati Uniti) presenta sistemi retributivi parzialmente legati ai risultati, con un più basso livello di decentramento delle politiche del personale; un terzo gruppo (Austria, Francia, Irlanda, Italia, Polonia, Spagna) ha introdotto deboli legami tra retribuzione e risultati e contemporaneamente, i sistemi di classificazione del personale si presentano piuttosto rigidi (basati su molti gradi e livelli); un quarto gruppo di paesi (Grecia, Giappone, Lussemburgo, Slovacchia) non ha introdotto sistemi di retribuzione collegati ai risultati ed è caratterizzato da un basso livello di decentramento delle politiche del personale.

3.1. Livello di dialogo sociale e decentramento della progettazione dei sistemi di valutazione

Tra i vari paesi esistono differenze rilevanti anche per quanto concerne il modo in cui sono stati introdotti elementi retributivi collegati al risultato.

In tal senso, un importante fattore di differenziazione riguarda il livello del “dialogo sociale”, ovvero il grado di coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nelle relative scelte. Vi sono paesi nei quali il sindacato, attraverso la contrattazione collettiva, ha avuto molto spazio, sia centralmente, in termini di definizione delle linee generali sulla progettazione dei sistemi di valutazione, sia localmente, nelle applicazioni concrete; in altri paesi alle organizzazioni sindacali è stato concesso meno spazio.

Più in generale i metodi di introduzione dei sistemi retributivi collegati alle performance sono stati di tre tipi: l'introduzione per via legislativa ha riguardato paesi come la Germania, gli Stati Uniti e la Svizzera e, generalmente, il livello di partecipazione sindacale alla definizione delle linee generali è stato molto basso; l'introduzione per via contrattuale si è avuta in Svezia, Finlandia, Danimarca, Italia. In altri paesi sono state seguite strade diverse. È il caso del metodo "misto" che combina elementi del primo e del secondo, applicato in Nuova Zelanda, dove il Governo emana parametri e direttive per la contrattazione, che definiscono anche gli elementi di riferimento per le politiche retributive collegate ai risultati ⁽¹⁶⁾.

Le diverse esperienze si differenziano anche in relazione al grado di decentramento delle decisioni di progettazione dei sistemi.

Vi sono paesi in cui la progettazione è stata effettuata centralmente, con la definizione di schemi standard vincolanti per tutte le amministrazioni o per tutti i dipartimenti. Altri in cui il centro ha fornito solo linee guida o indicazioni di massima, delegando la progettazione di dettaglio ai singoli centri decisionali.

Di solito, il decentramento nella progettazione dei sistemi si accompagna ad un più generale decentramento delle politiche del personale. Anzi, normalmente, si tratta di tendenze che vanno di pari passo: si decentrano le politiche del personale e, quindi, anche la progettazione dei sistemi premianti ⁽¹⁷⁾.

Altra tendenza che si riscontra con una certa uniformità è quella che vede il decentramento nella progettazione dei sistemi e delle correlate politiche retributive accompagnarsi ad un rafforzamento della funzione manageriale, con delega crescente di poteri gestionali ai dirigenti, tipicamente attraverso meccanismi di responsabilizzazione di tipo *budgetario*.

⁽¹⁶⁾ Cfr. OECD, *op. cit.*, 2004, 47.

⁽¹⁷⁾ Sulla correlazione tra decentramento della gestione del personale e meritocrazia nell'erogazione dei premi nei Paesi Ocse si rinvia a N. BELLÉ, *Appendice. Uno sguardo sul mondo*, in G. VALOTTI, *Fannulloni si diventa*, Egea, 2009, 169 ss.

Svezia e Nuova Zelanda sono i paesi in cui si riscontra il maggior decentramento sotto il duplice profilo della progettazione dei sistemi premianti e della delega di poteri gestionali ai dirigenti. La Svezia, in particolare, ha un sistema amministrativo nel quale quasi tutte le attività pubbliche sono gestite da Agenzie dotate di una forte autonomia gestionale⁽¹⁸⁾.

Occorre specificare che un elevato decentramento delle politiche retributive può accrescere le differenze di retribuzione media tra le varie amministrazioni, o addirittura tra i vari dipartimenti all'interno della stessa amministrazione. Per contenere tali effetti e per evitare eccessive sperequazioni retributive, i vari paesi hanno adottato diversi correttivi. Per esempio, in Danimarca, il forte decentramento attuato negli ultimi anni è stato controbilanciato da un rafforzamento dei controlli centrali sulle agenzie che hanno adottato i nuovi sistemi retributivi. Analogamente, in Svezia – altro paese che ha realizzato un forte decentramento – sin dal 1997 il Governo centrale effettua un monitoraggio sistematico delle politiche del personale delle agenzie attraverso un sistema informativo che gestisce informazioni sui livelli retributivi, sulla pianificazione delle risorse, sul *turn-over*, sulla distribuzione per età e per sesso.

3.2. La rilevanza della dimensione collettiva

Dopo una lunga prevalenza di schemi prevalentemente centrati sulla prestazione individuale, negli ultimi dieci anni, si è riscontrato un graduale spostamento verso approcci collettivi, più interessati alla valutazione della performance a livello di gruppo.

Questo cambiamento ha consentito di affiancare meccanismi premiali di tipo collettivo agli schemi individuali che, di fatto, hanno mostrato evidenti limiti: dalla difficoltà di misurare la prestazione dei singoli isolan-

⁽¹⁸⁾ Per un'approfondita analisi del modello svedese si rinvia a P. MASTROGIUSEPPE, *Autonomia, decentramento e politiche del personale nel modello del lavoro pubblico svedese*, in *AranNewsletter*, n. 6/2003.

dola da quella del gruppo, all'alto tasso di conflittualità tipico dei sistemi basati sulla differenziazione individuale.

In alcuni paesi l'utilizzo di sistemi di tipo collettivo è stato particolarmente intenso. È il caso del Regno Unito dove, nel corso del 2004, un numero rilevante di dipartimenti ministeriali, recependo le indicazioni provenienti da un rapporto del Governo ⁽¹⁹⁾ è passato da sistemi esclusivamente individuali a sistemi di tipo collettivo.

Vi sono anche paesi, come la Spagna, che hanno introdotto una combinazione dei due sistemi utilizzando, però, quelli di tipo collettivo per premiare la generalità dei dipendenti e quelli di tipo individuale per riconoscere e premiare prestazioni individuali notevolmente superiori alla media (c.d. "*best performer*").

Il problema della differenziazione dei giudizi e della identificazione dei "*best performers*", soprattutto a fronte della commistione con schemi premiali di tipo collettivo, si è posto con una certa forza in tutti i paesi. Emerge, infatti, una tendenza generale a valutare senza apprezzabili differenziazioni.

Le risposte date a questo problema sono state essenzialmente di due tipi: in alcuni paesi, si è cercato di semplificare i metodi in uso al fine di favorire un'evoluzione verso approcci alla valutazione meno formali e rigidi. Nel contempo, però, è stato avviato un importante lavoro sui processi, rafforzando i momenti di partecipazione, di condivisione degli obiettivi, di dialogo aperto, sia in fase di progettazione che in fase di applicazione. Questa tendenza si riscontra nel Regno Unito, dove il citato rapporto Makinson tende a favorire questo tipo di evoluzione.

Un approccio molto flessibile e informale alla valutazione, ma con un tasso elevato di partecipazione e condivisione dei criteri adottati, si riscontra invece nei paesi scandinavi. D'altronde, la tradizione di questi paesi, è improntata ai principi del dialogo sociale e della partecipazione che hanno inevitabilmente informato anche le esperienze di valutazione. In altri paesi come Germania e Stati Uniti la strada seguita è stata quella di rafforzare l'obbligo dei valutatori a differenziare attraverso l'utilizzo

⁽¹⁹⁾ Cfr. J. MAKINSON, *Incentives for changes: rewarding performance in national government networks, Public services productivity panel*, HM Treasury, London, 2000.

di “metodi a distribuzione forzata”, cioè ipotizzando una distribuzione “normale” o “teorica” dei giudizi e costringendo, di fatto, i valutatori a rispettare tale distribuzione.

Questi metodi, ricalcati dal d.lgs. 150/2009, invero rappresentano un elemento di ulteriore rigidità e possono innescare situazioni di elevata conflittualità. Di contro, presentano il vantaggio di facilitare il controllo sulla spesa.

3.3. Profili di criticità

Con riferimento al quadro sopra delineato, l’analisi delle esperienze concrete realizzate nei vari paesi, mostra che «il concetto di una retribuzione ancorata ai risultati nel settore pubblico è un’idea dotata di un notevole “*appeal*”, ma di difficile realizzazione pratica»⁽²⁰⁾.

Diverse ricerche hanno dimostrato che l’impatto di questi sistemi sulla motivazione e sulla performance sono limitati, per ragioni riconducibili alle peculiarità di funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Vi è, innanzitutto, una maggiore complessità logica nella valutazione dei risultati pubblici, rispetto al settore privato⁽²¹⁾. La nozione di “risultato pubblico” è complessa ed articolata, non sempre misurabile oggettivamente; spesso è necessario ricorrere ad elementi di valutazione che risentono, in modo preponderante, della soggettività di chi valuta.

Vi è, quindi, una debolezza intrinseca dei sistemi retributivi basati sulla performance, se adottati in assenza di riferimenti forti e condivisi, il più possibile istituzionalizzati, su come misurare il risultato.

In secondo luogo, rispetto al settore privato, la P.A. soffre una maggiore instabilità delle strategie e degli obiettivi essendo, questi, notevolmente influenzati dagli andamenti del ciclo politico caratterizzati da un orizzonte di riferimento di breve periodo.

⁽²⁰⁾ Così P. MASTROGIUSEPPE, *op. ult. cit.*, 2005, 5.

⁽²¹⁾ Per l’approfondimento di questo aspetto si rinvia a E. BORGONOVÌ, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, 2002.

Sempre guardando alle evidenze empiriche, va denunciato come principale profilo di criticità la natura ambivalente degli effetti prodotti sulla motivazione dei dipendenti. Sotto questo aspetto, gli schemi di *performance - related pay* hanno incrementato la motivazione di una sola parte del personale, mentre, i dipendenti che non svolgono ruoli manageriali e di responsabilità, sembra essere scarsamente “coinvolgibile” agendo solo sulla leva retributiva. Altre tipologie di incentivi, come i contenuti intrinseci del lavoro e le prospettive di avanzamento professionale, risultano più efficaci.

Tuttavia, una serie di importanti ricadute sono state registrate a livello organizzativo. Tra queste spicca la maggiore attenzione ai processi di definizione degli obiettivi, un miglioramento del rapporto dirigente - collaboratore e, non ultimo, una maggiore flessibilità nell’organizzazione del lavoro. In altri termini, l’introduzione di forme retributive incentivanti, agisce indirettamente sulla motivazione del dipendente stimolando un cambiamento organizzativo che si ripercuote positivamente sulla performance della struttura ⁽²²⁾.

3.4. Le raccomandazioni dell’Ocse

A fronte delle criticità riscontrate nella progettazione e nell’utilizzo di schemi retributivi incentivanti nel pubblico impiego, l’Ocse fornisce suggerimenti e raccomandazioni ai paesi membri ⁽²³⁾.

Si sottolinea, innanzitutto, come vi siano alcune precondizioni per attuare con successo un sistema retributivo collegato alle performance: trasparenza all’interno dell’organizzazione, fiducia nel *management*, conoscenza diffusa dei meccanismi utilizzati e dei criteri di valutazione.

Una prima raccomandazione riguarda la consultazione preventiva del

⁽²²⁾ Cfr. F. MONTEDURO, *Il ciclo di gestione della performance*, in L. HINNA, M. MONTEDURO, (a cura di) *Gestire e valutare le performance nella PA. Guida per una lettura manageriale del d.lgs. 150/2009*, Maggioli, 2010, 335.

⁽²³⁾ V. OECD, *Trends in human resources management policies in OECD member countries: an analysis of the results of the OECD survey on strategic human resources management*, Oecd Publishing, 2004.

personale nella fase di progettazione dei sistemi finalizzata ad evitare alcuni problemi frequentemente riscontrati nella fase di avvio. La costruzione di un sistema di valutazione deve essere basata su informazioni che spesso, i dirigenti preposti, non conoscono in modo approfondito. Dunque, il coinvolgimento preventivo del personale consente di evitare errori di impostazione e di progettazione, dovuti ad un deficit informativo e riduce il rischio di contestazioni sugli esiti del processo valutativo. Una ulteriore raccomandazione riguarda la semplicità del metodo di valutazione. Secondo l'OCSE non è consigliabile procedere ad una differenziazione eccessiva dei punteggi attribuiti ai cosiddetti "performers medi". Conviene, piuttosto, accentuare la differenza retributiva tra "bad performers" e "best performers".

Metodi di valutazione estremamente articolati e dettagliati possono apparentemente dare più garanzie sulla neutralità e sull'oggettività della valutazione. Tuttavia, i fattori di valutazione, per quanto dettagliati, non riescono a coprire l'intera gamma dei punti di forza di una prestazione lavorativa.

Inoltre, la formulazione di un giudizio valutativo avviene spesso seguendo uno schema inverso a quello postulato. Si ipotizza, infatti, che prima siano valutati analiticamente gli item di valutazione e dopo si pervenga al giudizio finale, per successive sintesi. Nella realtà avviene il contrario: prima, si formula il giudizio complessivo sulla prestazione lavorativa e poi, per argomentare razionalmente quel giudizio, viene calibrato sui singoli fattori di valutazione.

Infine, l'articolazione del metodo e il livello di dettaglio possono risultare addirittura fuorvianti perché possono condurre ad un'eccessiva astrattezza dei fattori e ad una focalizzazione su aspetti poco rilevanti della prestazione.

Le esperienze in atto, inoltre, dimostrano che neanche l'utilizzo dei metodi a "distribuzione forzata" garantisce una differenziazione dei giudizi. Una delle risposte tipiche dei dirigenti costretti a differenziare è, infatti, quella di introdurre una sorta di rotazione tra i collaboratori ai quali si riconosce il premio.

Un ulteriore aspetto meritevole di attenzione riguarda la scelta tra premi individuali, premi collettivi o una combinazione dei due. Occorre dire, al riguardo, che se i risultati di un'organizzazione sono ottenuti attraverso il lavoro di gruppo, i meccanismi di premialità collettiva si rivelano senza dubbio più efficaci, nella misura in cui enfatizzano il concetto di gruppo, rafforzando il senso di appartenenza e la solidarietà tra i suoi membri. In secondo luogo, evitano il delicato problema dei confronti interpersonali, con conseguente minaccia dell'unità del gruppo e rischio di insorgenza di "conflitti" difficilmente governabili. Infine, consentono di concentrare l'attenzione sugli obiettivi che più facilmente misurabili e meno legati alla soggettività del giudizio.

Quindi, laddove l'introduzione di uno schema di valutazione individuale può minacciare gli equilibri di gruppo, conviene senz'altro puntare su premi di tipo collettivo (o, al limite, su una combinazione di premialità collettiva e premialità individuale).

Riguardo alla tipologia di retribuzione erogata, il suggerimento dell'Ocse è quello di evitare che gli incrementi di merito si trasformino, nel tempo, in avanzamenti automatici. Questo tipo di distorsione, riscontrata in molte esperienze, ha portato diversi paesi a preferire meccanismi premiali di tipo variabile, anche questi non del tutto esenti dal rischio di trasformazione in erogazioni automatiche e generalizzate.

La retribuzione collegata al risultato deve avere un peso adeguato rispetto al livello retributivo complessivo, poiché, in caso contrario, si riduce notevolmente l'impatto motivazionale dei sistemi incentivanti.

Il sistema, inoltre, può prevedere un riconoscimento generalizzato di minore importo, ovvero premi individuali più alti ad un minor numero di dipendenti. Entrambe le opzioni presentano nodi critici: l'opzione "molto a pochi" ha il vantaggio di rafforzare il legame con la motivazione ma crea maggiori problemi di gestione. Viceversa, l'opzione "poco a molti", crea un legame più debole con la motivazione ma favorisce i cambiamenti organizzativi.

Il coinvolgimento del personale e del sindacato nella fase di gestione dei sistemi sembra, in molte esperienze, uno dei fattori critici di successo. A questo proposito, l'Ocse suggerisce di dare molta importanza a periodi-

che consultazioni per la soluzione dei problemi di funzionamento e a regolari comunicazioni sugli esiti finali.

Una ulteriore raccomandazione è finalizzata ad evitare che la retribuzione collegata al risultato si trasformi in elemento di crescita incontrollata delle retribuzioni. A questo proposito è necessario definire un *budget* complessivo di spesa e fare in modo che gli incrementi siano sostenibili nel tempo. Tuttavia, il concetto di sostenibilità della dinamica retributiva nel settore pubblico non è di facile e immediata applicazione. A livello teorico la dinamica retributiva dovrebbe essere agganciata agli incrementi di produttività, come avviene normalmente nel settore privato. Tuttavia, la produttività del settore pubblico non è facilmente misurabile. Vi sono paesi che hanno introdotto sistemi per finanziare la retribuzione collegata ai risultati attraverso risparmi sul costo del personale e altri, come l'Italia, che hanno imposto meccanismi di contingentamento della spesa attraverso la costituzione di appositi fondi.

4. La scommessa sulla produttività nelle leggi di riforma del pubblico impiego in Italia

Tra gli obiettivi che le varie riforme del lavoro pubblico si sono poste, quello del rafforzamento del collegamento tra retribuzione, qualità della prestazione, efficacia ed efficienza organizzativa, può considerarsi il più importante e il più delicato da gestire.

L'incentivazione economica si è inserita a pieno titolo in quel processo di transizione spontanea e incrementale verso il paradigma dell'efficienza che ha caratterizzato la pubblica amministrazione italiana e ne ha costituito uno dei principali banchi di prova per «misurare il grado e l'effettività del c.d. traghettamento dell'impiego pubblico alla sponda del diritto del lavoro» ⁽²⁴⁾.

⁽²⁴⁾ Così C. ROMEO, *Il trattamento economico nel rapporto di lavoro pubblico privatizzato*, Giappichelli, Torino, 1998, 8.

L'esigenza di introdurre elementi di efficienza, di razionalità nell'utilizzo delle risorse, umane e finanziarie, e di rispondenza alle richieste di erogazione di servizi di qualità era stata avvertita già nel Rapporto Giannini ⁽²⁵⁾: documento unanimemente considerato il *file rouge* del processo di riforma della P.A. sviluppatosi nei decenni successivi. Il Rapporto indica esplicitamente nella parificazione dell'impiego pubblico a quello privato, sotto il profilo normativo e del *modus operandi*, e nella conseguente eliminazione di un regime normativo ritenuto eccessivamente garantista nei confronti del pubblico dipendente, l'unica strada percorribile per il raggiungimento di due obiettivi, distinti ma complementari: rimuovere le principali cause del malfunzionamento della P.A., da un lato, e dotare la stessa di nuovi sistemi di valutazione delle prestazioni e dei risultati.

Alla luce di questa nuova ottica, si è colta la centralità dell'analisi e del monitoraggio, riferite non solo all'andamento della spesa e della sua sostenibilità finanziaria, ma anche e soprattutto a quello della produttività del lavoro. Anche all'interno della P.A. si è cercato di introdurre principi e criteri gestionali di economicità, di efficienza ed efficacia, ai quali doveva essere ispirata l'attività amministrativa. Quest'ultima è stata assoggettata a controlli e verifiche di risultato valutando anche i soggetti che, a diverso titolo, erano responsabili della produzione di tale attività.

Il tema della produttività del lavoro pubblico si è progressivamente divaricato su due binari: la linea aziendalista centrata sulla definizione di tecniche di gestione e sul rafforzamento del ruolo dirigenziale e la via politico-contrattuale basata sul sindacato-attore e sul salario di produttività ⁽²⁶⁾.

È proprio nel carattere diacronico di questi due processi che può ravvisarsi la causa principale del mancato decollo delle pratiche valutative nel pubblico impiego e la connessa incapacità di incidere compiutamente sui livelli di efficienza della pubblica amministrazione italiana.

⁽²⁵⁾ M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, in *FI*, V, 1979, 298 ss.

⁽²⁶⁾ Si legga sul punto A. ANDREONI, *La contrattazione sugli incentivi nel pubblico impiego: gli accordi intercompartimentali e di comparto*, in *DRI*, I, 1991, 90.

Per verificare i risultati indotti dal cambiamento normativo che, nel tempo, ha visto la fonte legale cedere il passo alla fonte negoziale, è opportuno analizzare l'articolata vicenda contrattuale nel pubblico impiego e il ruolo ricoperto dagli attori collettivi nella dinamica negoziale che né è scaturita.

4.1. Le anomalie del trattamento economico dei dipendenti pubblici nella stagione degli accordi intercompartimentali

La retribuzione ha tradizionalmente rappresentato un tema centrale nella disciplina dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni sia sotto il profilo del controllo della spesa pubblica, sia per quanto concerne la sua struttura. Tra i due aspetti, seppure concettualmente distinti, esistono invero importanti connessioni.

Le politiche retributive del settore pubblico, infatti, costituiscono un aspetto di studio essenziale per il governo di dinamiche di più ampio respiro quali l'esigenza di una maggiore efficienza e produttività della macchina pubblica e, dunque, di un maggiore livello di competitività dell'intero sistema produttivo.

Per tali ragioni, a partire dalla seconda metà degli anni Settanta, è stata rivolta un'attenzione crescente all'esigenza di contenere il costo del lavoro pubblico a fronte dell'operare congiunto di una serie di fattori, responsabili di un accrescimento della spesa a ciò destinata: dal peso eccessivo dei c.d. automatismi retributivi, legati all'inflazione o all'anzianità di servizio, all'assenza di qualunque collegamento con la professionalità, il merito e la produttività dei lavoratori.

L'esistenza di un'autentica «giungla retributiva»⁽²⁷⁾ era dettata anche dalla coesistenza di una pluralità di fonti di disciplina della materia, elemento reso ancora più cruciale dalla progressiva revisione del princi-

⁽²⁷⁾ Cfr. T. BUCALO, *La giungla dei trattamenti nel lavoro dipendente*, in R. DE LUCA TAMAJO, L. VENTURA (a cura di) *Il diritto del lavoro nell'emergenza*, Napoli, 1979 211 ss.; G. PERA, *La giungla retributiva: prospettive e no*, in *DE*, 1978, 117 ss. A. ACCORNERO, V. VISCO, *La selva degli stipendi*, Bologna, 1978.

pio della disciplina legale esclusiva attraverso il graduale riconoscimento della contrattazione collettiva quale fonte regolatrice in materia.

Il dibattito sulla produttività ha preso compiutamente avvio con la legge quadro n. 93/1983 che attribuisce alla contrattazione collettiva la competenza in materia di razionalizzazione e controllo gestionale della pubblica amministrazione, delegando le modalità di attribuzione dei trattamenti accessori alla libera dialettica tra le parti sociali.

In particolare, il legislatore ha cercato di far fronte alle anomalie derivanti da una cattiva gestione del sistema retributivo razionalizzando la gerarchia delle fonti di disciplina in materia retributiva.

Nel tentativo di favorire una gestione concordata, benché centralizzata, delle dinamiche salariali, la legge delega alla contrattazione collettiva la competenza a disciplinare in via esclusiva la determinazione del trattamento economico di attività (art. 3). Altre norme fissano i criteri guida per un'articolazione della retribuzione idonea a valorizzare il principio dell'omnicomprensività (art. 17) intesa come ricomprensione nei livelli retributivi di ogni emolumento percepito in relazione ad attività connesse alla carica o svolte in rappresentanza dell'ente di appartenenza: un principio, questo, volto a consentire una maggiore perequazione e trasparenza dei trattamenti economici e dell'efficienza amministrativa, anche in virtù di una più puntuale valorizzazione della professionalità e della responsabilità dei singoli dipendenti (²⁸).

Un secondo ambito di intervento della legge ha riguardato la ripartizione delle competenze in materia retributiva fra i diversi livelli contrattuali, delineando gli accordi intercompartimentali come la fonte di una normativa quadro volta a determinare una sorta di salario professionale comune e a prevedere i criteri generali cui dovevano attenersi gli accordi di comparto nell'introduzione di «particolari trattamenti economici integrativi, rigorosamente collegati a specifici requisiti e contenuti delle prestazioni di lavoro» (art. 12, co. 1).

Benché la legge quadro avesse recato una riforma della struttura retributiva nel senso della valorizzazione delle capacità professionali e del me-

(²⁸) Si legga in proposito A. GARILLI, *Dalla legge ai contratti*, in *QDLRI*, 1995, 16, 340.

rito del dipendente pubblico, non è valso ad eliminare le anomalie e le incongruenze del sistema retributivo precedente. Malgrado il dettato normativo fosse chiaro in proposito, si sono registrati una serie di sconfinamenti da parte del legislatore, proprio riguardo alla disciplina del trattamento economico accessorio dando vita, sovente, ad un fenomeno di vera e propria rilegificazione.

La legge spesso è intervenuta introducendo deroghe migliorative, concessive di trattamenti economici integrativi, del tutto privi di legame con i requisiti e i contenuti della prestazione lavorativa.

Anche le scelte praticate negli accordi di comparto immediatamente successivi all'emanazione della legge quadro, pur trattando formalmente l'incentivazione salariale come uno strumento utile ai fini dell'innalzamento dei livelli di produttività del settore pubblico, si sono rilevate inefficienti in tal senso.

È con l'accordo intercompartimentale 18 dicembre 1985, recepito dal D.P.R. n. 13/1986, che il tema della produttività trova pieno riconoscimento nell'apposito capitolo IV, intitolato a "*Produttività – Efficienza della pubblica amministrazione*".

Si cerca anzitutto di limitare il peso degli automatismi retributivi rinviando alla contrattazione di comparto la definizione di progetti sperimentali per l'avvio di sistemi premiali volti a circoscrivere il peso dell'anzianità di servizio (art. 17) quale parametro cui ancorare l'erogazione della retribuzione accessoria. Inoltre, si prevede la corresponsione di premi di produttività collegati al raggiungimento di obiettivi programmati ottenuti «tenendo conto di parametri oggettivi quali il tempo ed il livello di professionalità, ma anche delle capacità di iniziativa e dell'impegno partecipativo» di ciascun dipendente con una valutazione che nell'ambito di criteri generali definiti dagli accordi di comparto risulta rimessa al dirigente responsabile del progetto (art. 12, c. 10).

La previsione normativa avvia un numero esiguo di progetti finalizzati al raggiungimento di risultati sostanzialmente quantitativi come l'eliminazione dell'arretrato o lo snellimento delle pratiche.

Tuttavia, la stasi nel funzionamento dei vari gruppi di lavoro deputati a concretizzare simili progetti e la limitatezza dell'angolo visuale alla sola produttività del lavoro hanno indotto la contrattazione collettiva ad istituire tipologie di compensi incentivanti sganciati dalla verifica effettiva dell'efficienza dell'azione amministrativa, causando la diffusione di indennità collegate ad aspetti della prestazione ordinaria di servizio, come il premio di presenza giornaliera graduato secondo la funzione, spesso forfettizzato e *ad personam*, o il pieno rispetto dell'orario di obbligo di lavoro.

Favorita dalla scarsa vincolatività del principio dell'omnicomprensività, la contrattazione collettiva ha continuato a prevedere in modo indifferenziato una serie di competenze accessorie ordinarie dal peso consistente, alle quali si aggiungeva il ricorso diffuso all'istituto del lavoro straordinario senza una minima correlazione con la vacanza di posti in organico ⁽²⁹⁾.

Le novità introdotte dalla legge quadro e dagli accordi intercompartimentali, per quanto significative, non hanno contribuito ad introdurre una logica di azione orientata al risultato e non hanno svolto, di fatto, una funzione realmente incentivante.

Le principali cause del fallimento registrato da questi primi tentativi di riforma della struttura retributiva sono addebitabili al timore della eccessiva discrezionalità di una dirigenza pubblica ancora troppo legata alla politica che ha condotto alla prevalenza di criteri di valutazione soggettivi, sganciati dalla professionalità e dal merito individuale. Hanno pesato anche le profonde carenze nel governo del sistema premiante imputabili alla mancata attivazione dei processi di innovazione organizzativa degli apparati amministrativi, all'assenza di vincoli di bilancio, e di efficaci controlli dovuta alla connivenza tra direzione politica e direzione amministrativa ⁽³⁰⁾.

⁽²⁹⁾ Cfr. A. CERILLI, P. ZANGARELLI, *Dinamica occupazionale e retributiva sul pubblico impiego*, in G. CECORA (a cura di) *Tendenze evolutive e proposte di riforma del pubblico impiego*, Il Mulino, 1992, 22.

⁽³⁰⁾ Cfr. R. SANTUCCI, A. VISCOMI, (a cura di), *Lavoro e produttività nelle pubbliche amministrazioni*, Rubettino, 1994; A. GARILLI, *op.cit.*, 340.

4.2. Ragioni e finalità di una riforma della struttura retributiva

L'urgenza di un nuovo intervento sulla disciplina della struttura retributiva nel pubblico impiego si acuisce con il verificarsi di tensioni sociali e rincorse salariali che hanno consegnato al settore pubblico una sorta di *wage leadership* ⁽³¹⁾. Una condizione anomala nel panorama internazionale, soprattutto per le conseguenze in termini di aumenti sproporzionati rispetto a quelli riconosciuti ai dipendenti del settore privato. Non è un caso che tra le priorità del legislatore delegato del 1993 occupi un ruolo centrale «il controllo e la razionalizzazione della spesa complessiva per il personale [...] entro i vincoli di finanza pubblica (art. 1, co.1, d.lgs. n. 29/1993)». Risultava strumentale a tale obiettivo una compiuta riforma del trattamento economico del pubblico dipendente.

L'esigenza di correggere le distorsioni di un sistema retributivo sganciato dalla produttività reale, si coglie anche nel documento governativo di programmazione finanziaria 1991-1993 laddove si fa riferimento alla possibilità di «introdurre forme di incentivazione del personale attraverso il contributo diretto degli utenti: diritti di segreteria, di sportello, di urgenza [...] solo nei casi di fornitura di servizi che si differenzino concretamente per la loro qualità, complessità o rapidità da quelli standard, che continuerebbero ad essere offerti alla generalità dei cittadini senza ulteriori oneri». Si intravede in questa formulazione un'attenzione, seppure ancora acerba, alla valutazione delle prestazioni lavorative del pubblico dipendente non solo in ottica individuale, ovvero come forma di premialità retributiva rivolta al singolo, ma anche come valutazione del servizio reso all'utenza.

D'altronde, la stagione degli accordi intercompartimentali che precedono l'emanazione del d.lgs. 29/1993 aveva messo in luce l'inefficacia degli incentivi retributivi in mancanza di una complessiva razionalità

⁽³¹⁾ Sulla problematica delle dinamiche retributive del settore pubblico si legga per tutti F. CARINCI, B. CARUSO, C. ZOLI, *La struttura della retribuzione e della contrattazione: il caso italiano*, in R. BRUNETTA (a cura di), *Retribuzione, costo del lavoro, livelli della contrattazione. Relazioni sindacali e politiche dei redditi*, Etas, 1992, 58 ss.

organizzativa, di una progettazione dell'organizzazione del lavoro per obiettivi, indicatori esterni e centri di responsabilità.

Alla vigilia della prima legge di privatizzazione viene riconosciuto come obsoleto il modello consociativo ⁽³²⁾ sindacato-amministrazione e si rileva con forza la necessità di instaurare una nuova dialettica di ruoli tra i due attori nonché tra questi e il potere politico.

La situazione economica della P.A. italiana e i problemi di competitività internazionale spiegano l'acuirsi del dibattito tra le parti sociali sulle modalità di attuazione di un controllo più stringente sul costo del lavoro. In generale, la politica dei redditi assume un ruolo centrale nell'ambito della complessiva politica economica attuata dal Governo all'inizio degli anni Novanta e il dibattito sull'introduzione di regole di governo dei differenziali salariali si apre in riferimento al lavoro privato e coinvolge, necessariamente, anche il settore pubblico.

Del resto, il Governo non poteva pretendere rigore dai privati e adottare atteggiamenti lassisti e collusivi nella negoziazione con il datore di lavoro pubblico, accettando il peso eccessivo delle competenze accessorie nei trattamenti economici del pubblico dipendente.

Le analogie tra le due aree sono state significative per quanto riguarda la struttura retributiva: in entrambe, accanto ad una paga base sganciata dalla professionalità, si pongono una serie di voci volte a monetizzare il lavoro svolto in particolari condizioni, a retribuire l'anzianità di servizio e, in modo ancora ridotto, la produttività, nonché ad adeguare il trattamento economico all'inflazione ⁽³³⁾.

È il Protocollo sulla politica dei redditi, la lotta all'inflazione e il costo del lavoro del 31 luglio 1992 a dimostrare la definitiva presa d'atto circa la necessità di un approccio comune ai due settori. Lo attesta la correlazione tra la riforma della struttura della retribuzione e della contrattazione nel settore privato e gli impegni assunti dal Governo di «produrre gradualmente l'omologazione formale e sostanziale del lavoro pubblico

⁽³²⁾ Così A. ANDREONI, *op. cit.*, 95.

⁽³³⁾ Sul punto si rinvia a C. ZOLI, *Il trattamento economico*, in F. CARINCI, M. D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Commentario*, Milano, Giuffrè, 2000, 1410.

con il privato», nonché di avviare a livello interconfederale un negoziato avente come obiettivi «la delegificazione funzionale alla apertura di spazi contrattuali, la struttura della retribuzione e l'organizzazione dei livelli della contrattazione in relazione alle componenti della retribuzione stessa»⁽³⁴⁾.

Il Governo auspicava altresì che, a livello di comparto, seguissero trattative dirette a definire contenuti di ammodernamento delle pubbliche amministrazioni oltre ad aspetti retributivi coerenti con i vincoli posti dalla politica dei redditi.

Non è casuale, dunque, che l'esigenza di rivisitazione della materia sia avvenuta di pari passo con la definizione di due accordi triangolari che hanno posto le basi per la definizione, nel mondo del lavoro subordinato, di un nuovo assetto contrattuale e di una diversa politica dei redditi. In particolare, più che con il Protocollo del luglio 1992, è l'accordo del 23 luglio 1993⁽³⁵⁾, esteso per la prima volta direttamente anche al lavoro pubblico, a dettare regole istituzionali precise su singoli punti delle relazioni di lavoro, sulle fonti e sugli attori del sistema. La rivisitazione della struttura della retribuzione costituisce uno dei punti salienti del suddetto accordo, che si incentra sulla eliminazione degli automatismi retributivi proprio attraverso la valorizzazione della fonte contrattuale, la quale non solo si sostituisce alla legge come fonte esclusiva in materia, ma diventa anche l'unico strumento di controllo della dinamica retributiva.

Con specifico riferimento al settore pubblico il protocollo, coevo alla fase di definitiva sistemazione della delega dal parlamento al governo per il definitivo passaggio del pubblico impiego nell'ambito del diritto privato, ha l'obiettivo di porre nuove regole per il governo retributivo del settore, al fine di contenere le rincorse salariali e di creare un sistema di progressione economica legata alla professionalità del singolo e alla produttività ed efficienza della struttura pubblica.

È nel contesto delle complessive riforme del rapporto di pubblico im-

⁽³⁴⁾ Cfr. Protocollo 31 luglio 1992 *“Politica dei redditi, lotta all'inflazione e costo del lavoro”*.

⁽³⁵⁾ Cfr. Protocollo 23 luglio 1993 *“Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo”*.

piego da un lato, della struttura retributiva e contrattuale nel settore privato dall'altro, che trovano giustificazione e lettura le soluzioni accolte dal d.lgs. 29/1993.

4.3. La disciplina della retribuzione accessoria dalla “prima privatizzazione” al Testo Unico

La retribuzione dei pubblici dipendenti costituiva il maggiore punto di crisi del rapporto di pubblico impiego e il necessario fronte di attacco di qualunque intervento riformatore: occorre una rivitalizzazione in senso produttivistico per raggiungere un tendenziale allineamento con la contestuale ricerca di maggiore produttività nel settore privato.

In tal senso, era prioritario salvaguardare dalle invasioni del Parlamento la sfera privatizzata del rapporto di lavoro, evitando il perpetuarsi della giungla dei trattamenti retributivi determinata dall'emanazione di leggi micro settoriali e corporative prodotte solo a vantaggio di alcune categorie di dipendenti.

In particolare, la preoccupazione maggiore è stata proprio quella di razionalizzare le voci “accessorie” della retribuzione, tanto era regnante la confusione nell'articolazione strutturale retributiva, per cui era facile incontrare nelle trattazioni generali della materia, lunghi e semplici elenchi dei componenti della retribuzione, oltre a brevi cenni ai principi generali in tema. «Soprattutto, ampio spazio era concretamente lasciato alle indennità aggiuntive, vero e proprio contenitore di attribuzioni economiche talora del tutto immotivate, così come alle maggiorazioni per straordinario, quest'ultimo forse considerabile l'unico fattore di sperequazione retributiva fra e all'interno dei comparti»⁽³⁶⁾.

Ai precedenti interventi settoriali tesi a valorizzare in sede di contrattazione collettiva il valore produttività al fine ultimo di incrementare l'efficienza dell'azione amministrativa e l'efficacia in termini di servizi resi alla collettività, si sostituisce una riscrittura delle regole della con-

⁽³⁶⁾ Così G. ZILIO GRANDI, *La retribuzione, fonti, struttura, nozioni*, Jovene, 358.

trattazione collettiva e della stessa struttura retributiva nel senso obbligato della produttività individuale e collettiva.

L'art. 49 d.lgs. 29/1993 affida, infatti, alla contrattazione collettiva la definizione del trattamento economico, fondamentale ed accessorio.

In particolare, ai due livelli contrattuali spettano, rispettivamente, la determinazione del trattamento economico fondamentale, destinato a retribuire la professionalità media del lavoratore consistente nello stipendio tabellare differenziato per qualifica funzionale e nella tredicesima mensilità e, al livello decentrato, l'individuazione «secondo criteri obiettivi di misurazione», di trattamenti economici accessori collegati alla produttività individuale e collettiva «ancorché non generalizzata ma correlata all'apporto partecipativo di ciascun dipendente» e/o diretti a compensare il lavoro svolto in condizioni di particolare disagio obiettivo ovvero di rischio per la salute. Ai dirigenti era attribuito il compito di valutare «l'apporto partecipativo di ciascun dipendente, nell'ambito dei criteri obiettivi definiti dalla contrattazione collettiva».

La norma sulle competenze dei due livelli contrattuali ha dato adito a diversi dubbi interpretativi. Ci si è chiesti se la direttiva dovesse considerarsi tassativa o se la norma dovesse essere interpretata alla stregua di una disposizione aperta, sottintendendo il richiamo verso una contrattazione libera di definire i trattamenti accessori, anche sotto il profilo dei criteri ai quali ricondurli ⁽³⁷⁾.

Per alcuni, infatti, i contratti collettivi potevano considerarsi liberi sia di definire i trattamenti economici accessori, sia di individuare i presupposti a cui collegarli: la contrattazione collettiva avrebbe potuto introdurre altri elementi e ricercare altri parametri mentre, i criteri di misurazione, avrebbero vincolato le parti sociali solo per le tipologie indicate dall'art. 49, comma 3 ⁽³⁸⁾.

⁽³⁷⁾ Per l'essenziale focalizzazione del problema interpretativo si rinvia a V. LUCIANI, R. SANTUCCI, *Sub art. 49*, in A. CORPACI, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI, (a cura di) *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche. Commentario*, in *NLCC*, 1999, 1347.

⁽³⁸⁾ Così C. ZOLI, *op.cit.*, 1424.

Per altri, l'elencazione dell'art. 49, comma 3, d.lgs. 29/1993 era tassativa essendo la rigida predeterminazione del legislatore del tutto in sintonia con le finalità di razionalizzazione e di contenimento del costo del lavoro perseguite dalla riforma. Quindi il limite incisivo nei confronti della libertà contrattuale si giustificava pienamente considerando che le finalità macro-economiche indicate potevano essere perseguite solo attraverso la tipizzazione delle cause di attribuzione dei trattamenti accessori ⁽³⁹⁾.

La norma, invero, deve essere interpretata nel primo senso, se si vuole rispettare l'autonomia negoziale collettiva e individuale. Il controllo della spesa pubblica per il personale — come appare ancora più evidente con il d.lgs. 80/1998 — si persegue «a monte» e «a valle» del processo negoziale attraverso l'imposizione di limiti economici insuperabili, previamente indicati nelle leggi finanziarie, nei contratti collettivi nazionali, nei bilanci delle singole amministrazioni pubbliche ⁽⁴⁰⁾, e non impedendo la migliore allocazione gestionale delle risorse economiche, risultante anche dal libero confronto tra gli interessi dell'amministrazione e quelli, collettivi, dei dipendenti.

Dal dato testuale risultano, ad ogni modo, vincoli stringenti riguardo ai «criteri obiettivi di misurazione» del trattamento accessorio e alla valutazione da parte del dirigente dell'apporto partecipativo di ciascun dipendente nell'ambito dei criteri individuati dalla contrattazione collettiva. La prima prescrizione richiede parametri fondati su dati controllabili, imparziali e non discriminatori: ciò non esclude la valutazione del potenziale — tipico orientamento valutativo di carattere soggettivo — se ed in quanto tale valutazione sia accertabile attraverso strumenti oggettivi di misura e non semplicemente rimessa al «giudizio del capo» ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁹⁾ Cfr. in tal senso G. ZILIO GRANDI *Il trattamento economico*, in F. CARINCI (diretto da), *I contratti collettivi di comparto. Commentario*, Tomo I. I commenti, Giuffrè, 1997, 380.

⁽⁴⁰⁾ Vedi gli artt. 45, co. 4, 52 e il Titolo V sul controllo della spesa, d.lgs. n. 29/1993.

⁽⁴¹⁾ Si rinvia a L. NOGLER, C. ZOLI, *Efficacia del contratto collettivo e parità di trattamento*, in F. CARINCI, M. D'ANTONA (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, dal d.lgs. n. 29/1993 ai d.lgs. nn. 396/1997, 80/1998 e 387/1998. Commentario*, Tomo II, Giuffrè, 2000, 1448.

La seconda, è coerente con lo spirito manageriale che dovrebbe permeare l'organizzazione delle amministrazioni pubbliche — fatte salve le peculiarità e le finalità istituzionali di ciascuna di esse — dove il dirigente opera con i poteri del privato datore di lavoro (art. 4 d.lgs. n. 29/1993) ed è responsabile in merito all'attribuzione dei trattamenti economici accessori: ma la valutazione del contributo individuale del lavoratore si svolge all'interno dei criteri definiti dalla contrattazione collettiva e/o nel rispetto della regola di parità⁽⁴²⁾.

Più in generale, la riserva di regolamentazione collettiva in materia retributiva, ex art. 45, riproduce in buona parte una soluzione analoga a quelle della legge quadro del 1983 per quanto concerne l'aspetto della delegificazione. Tuttavia, se da un lato rimane irrisolto il problema della legislazione regionale, che nel tradizionale circuito accordo di comparto/legge regionale di recezione/legge di modifica attribuiva trattamenti retributivi particolari, dall'altro l'analogia è solo apparente.

Anzitutto, per la prima volta, viene sancito il “primato” della contrattazione collettiva fra le fonti di regolazione del rapporto di lavoro pubblico, vale a dire «l'affermazione dell'inedita forza della contrattazione collettiva»⁽⁴³⁾, capace fra l'altro di imporsi — a determinate condizioni — sulla legge sopravvenuta, sovvertendo il principio gerarchico sulla base di un principio di specializzazione. Tale potere della contrattazione viene configurato a “regime” e disattivabile, volta per volta in modo espresso, dalla legge.

In particolare, ai contratti collettivi è attribuito per la prima volta l'effetto di disapplicare sia la precedente normativa regolamentare (art. 72, co. 1) sia le disposizioni di legge che prevedevano automatismi e trattamenti economici accessori comunque denominati a favore di dipendenti pubblici (art. 72, co. 2).

Un tale effetto viene esteso anche al di là della fase transitoria dal successivo d.lgs. 80/1998 che, novellando il 3° comma dell'art. 2, d.lgs.

⁽⁴²⁾ Sull'analisi e la valutazione del lavoro vedi G. COSTA, *Economia e direzione delle risorse umane*, Utet, 1997, 331 ss.

⁽⁴³⁾ Così V. TALAMO, *Gli interventi sul costo del lavoro nelle dinamiche della contrattazione collettiva nazionale ed integrativa*, in *LPA*, I, 2009, 502.

29/1993 sancisce che «le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale».

È evidente come, in materia retributiva, il d.lgs.29/1993 individui senz'altro un canale preferenziale nella contrattazione collettiva. Non si è trattato di una distonia rispetto all'ordinamento privatistico, dove il ruolo preferenziale e precipuo della contrattazione collettiva, nella determinazione dei criteri di valutazione delle mansioni e dei corrispondenti trattamenti retributivi, trova un fondamento anche più autorevole nell'art. 39 Cost. ⁽⁴⁴⁾, ma soltanto di una conferma ed un rafforzamento. Tuttavia, la prescrizione specifica del d.lgs. 29/1993 si può tradurre soltanto in un obbligo legale «a trattare» o «a negoziare», ma non a «contrarre» necessariamente il contratto collettivo. L'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 29/1993, con l'apertura alla contrattazione individuale, deve considerarsi una conferma di tale impostazione ricostruttiva e nella sua funzione di «rete di protezione» contro invasioni legislative, regolamentari o amministrative, dirette a «rilegificare o rigiuridificare» la materia, sottraendola all'equilibrio economico distributivo del contratto collettivo ⁽⁴⁵⁾.

La necessaria salvaguardia della contrattazione collettiva da eventuali incursioni del legislatore, ha trovato fonte nel d.lgs. 29/93 e viene confermata anche nelle disposizioni legislative successive (d.lgs. 546/1993 e d.lgs. 80/1998), con definitiva trasposizione nell'art. 2, comma 2, del d.lgs. 165/2001. La norma tutela la parte normativa della contrattazione collettiva prevedendo che «eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata non sono ulteriormente applicabi-

⁽⁴⁴⁾ A tal riguardo cfr. P. ICHINO, *Il lavoro subordinato: definizione e inquadramento*. Artt. 2094-2095, Giuffrè, 1992, 265 ss.

⁽⁴⁵⁾ Così R. SANTUCCI, *La retribuzione incentivante nelle amministrazioni pubbliche tra riforme legislative e rinnovi contrattuali del 2000*, in *LPA*, 2000, 496.

li, salvo che la legge disponga espressamente in senso contrario».

A tutela della parte economica del contratto collettivo il comma 3° dello stesso art. 2, d.lgs. 165/2001, ha stabilito che «l'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali. Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale».

Non solo le esigenze di semplificare la struttura della retribuzione, ma soprattutto la necessità di poter premiare il merito e la professionalità dei pubblici dipendenti, sono le ragioni principali che stanno alla base delle disposizioni contenute nell'art. 45, d.lgs. 165/2001, che ha recepito integralmente il testo dell'abrogato art. 49 d.lgs. 29/93, volte a delineare una rinnovata struttura della retribuzione, suddividendola in trattamento economico “fondamentale” ed “accessorio”.

Inoltre, il legislatore delegato, «evidentemente memore della inaffidabilità della parte pubblica, responsabile di provvedimenti corporativi e micro settoriali che hanno indiscriminatamente fatto lievitare il trattamento economico di intere categorie di pubblici dipendenti»⁽⁴⁶⁾, non si è limitato ad estromettere definitivamente la fonte unilaterale in favore di quella contrattuale, ma ha tracciato le linee guida che, per il futuro, dovevano caratterizzare l'erogazione della retribuzione destinata a premiare il merito individuale e il raggiungimento da parte della struttura pubblica di maggiore produttività ed efficienza.

4.4. Il sistema degli incentivi delineato dalla contrattazione collettiva

A partire dall'emanazione del primo organico intervento di riforma sul pubblico impiego, d.lgs. 29/1993 si sono succeduti e conclusi diversi cicli contrattuali. Al di là del dato testuale precedentemente analizzato è interessante e utile verificare la concreta prassi negoziale in materia di

⁽⁴⁶⁾ Cfr. L. FIORILLO, *La nuova struttura della retribuzione nel lavoro pubblico*, in *GDRI*, 1996, 419.

retribuzione accessoria e incentivante.

La prima tornata contrattuale (1994-1997) si caratterizza per la soluzione adottata di accorpate in una serie di “Fondi”, ciascuno con una finalizzazione specifica, la maggior parte degli emolumenti integrativi percepiti in precedenza dal personale. L'idea rispondeva alla duplice esigenza di lasciare alle singole amministrazioni la possibilità di gestire autonomamente alcune leve della politica retributiva ed, al contempo, di individuare pochi aggregati governabili in sede di CCNL che la contrattazione di secondo livello avrebbe gestito in sede decentrata ⁽⁴⁷⁾.

Per quanto maggiormente interessa il tema di ricerca vengono introdotti nei vari comparti due tipi di trattamento incentivante, uno correlato alla produttività collettiva, l'altro a quella individuale.

Per la produttività del dipendente “*uti singoli*” viene previsto il “Fondo per la qualità della prestazione individuale”, finanziato prevalentemente con i risparmi derivanti dal contenimento del lavoro straordinario, allo scopo di valorizzare le capacità di ogni dipendente di stimolare il contributo alla maggiore efficienza dell'azione amministrativa e di migliorare la qualità dei servizi resi all'utenza.

La novità di immediata evidenza rispetto al passato è che tali premi potevano essere attribuiti ad una percentuale piuttosto ridotta (15% massimo) del personale in servizio per ciascuna qualifica e per singola amministrazione. Tale novità va evidentemente letta come un tentativo di abbattere le tradizionali prassi di distribuzione “a pioggia” degli incentivi e di stimolare l'effettiva “concorrenza” tra i dipendenti e, per questa via, un reale incremento della produttività delle loro prestazioni ⁽⁴⁸⁾.

Con formule alquanto omogenee i contratti collettivi stabilivano che i dirigenti assegnassero i premi individuali qualora l'attività lavorativa del dipendente si fosse distinta per precisione e qualità; capacità di adattamento al contesto operativo di intervento, alle esigenze di flessibilità e alla gestione di cambiamenti organizzativi; orientamento all'utenza e

⁽⁴⁷⁾ Cfr. C.VIGNOCCHI, *Tre tornate di contrattazione negli enti locali: cosa salvare di un'esperienza controversa* in C. DELL'ARINGA, G. DELLA ROCCA (a cura di), *Pubblici dipendenti una nuova riforma?*, Rubettino, 2007, 36.

⁽⁴⁸⁾ G. NATULLO, *I rapporti di lavoro negli enti pubblici non economici dopo la privatizzazione*, Giappichelli, 1996, 135.

collaborazione nel proprio ufficio e con gli altri uffici; capacità organizzativa e di proporre soluzioni innovative e di contribuire alla realizzazione di miglioramenti organizzativi e gestionali.

Parallelamente la dirigenza aveva il compito, e la relativa responsabilità, di valutare le prestazioni individuali sulla base dei suddetti parametri che «presuppongono un'attività di apprezzamento del dirigente, basata essenzialmente su una valutazione di carattere soggettivo, che non può in alcun modo essere considerata una pedissequa attività applicativa della norma contrattuale»⁽⁴⁹⁾.

Le disposizioni contrattuali hanno sancito l'obbligo per il dirigente di informare sia i lavoratori che le organizzazioni sindacali, circa il contenuto del provvedimento attributivo dei premi, erogati due volte l'anno (30 giugno e 30 novembre). Tuttavia, l'obbligo di informazione, aveva ad oggetto il solo atto di riconoscimento del premio incentivante (pari tendenzialmente al 3/4% della retribuzione base) mentre, la motivazione della decisione, poteva essere conosciuta solo se sollecitata dal singolo lavoratore o dalle organizzazioni sindacali.

La scarsa significatività del premio e la diffidenza delle parti sociali sulle capacità valutative dei dirigenti hanno sancito la mancata conferma di questo istituto nella seconda tornata contrattuale (1998 – 2001).

Anche in riferimento alla produttività collettiva, la preoccupazione principale è stata quella di evitare la distribuzione indiscriminata e generalizzata delle risorse del Fondo. L'erogazione è stata agganciata a progetti ed altre iniziative dirette a migliorare l'efficienza, l'efficacia e la produttività dei servizi istituzionali. La contrattazione di secondo livello è stata chiamata a svolgere un ruolo determinante nella definizione di gran parte degli elementi del meccanismo incentivante, ma non è stata lasciata del tutto libera: i CCNL hanno individuato tutti gli elementi del sistema premiante imponendole, nel merito, limiti più o meno incisivi. A livello decentrato sono stati fissati: i criteri relativi alla ripartizione delle risorse tra i vari progetti; la scelta dei dipendenti da adibire alle

⁽⁴⁹⁾ V. LUCIANI, *Incentivi retributivi e premi di produttività individuale nel settore pubblico: tra idealismo legislativo e realismo contrattuale*, ADL, 4, 1997, 93.

iniziative; la valutazione della produttività e dei risultati; la misura e la differenziazione dei compensi da erogare ai gruppi e ai singoli.

Nel complesso i risultati prodotti non sono stati apprezzabili, specie sul piano motivazionale, data l'impossibilità o l'incapacità da parte delle amministrazioni di ricorrere alla produttività come criterio di valutazione delle prestazioni. Il Fondo nel suo insieme, comprensivo di tutti gli istituti accessori, è stato utilizzato prevalentemente per retribuire gruppi occupazionali adibiti a lavori particolarmente gravosi o tali da richiedere affidabilità e flessibilità nella prestazione lavorativa, oppure ancora professionalità forti, ritenute rare o semplicemente meglio retribuite altrove.

Mentre la finalità dichiarata dell'istituto della produttività avrebbe dovuto essere quella di premiare i risultati, la sua applicazione è risultata molto simile a quella di un superminimo retributivo per alcune occupazioni o posizioni di lavoro.

In linea generale ciò è addebitabile a una serie di elementi che frenava l'utilizzazione, della retribuzione accessoria e di quella incentivante come vera e propria risorsa gestionale: un rigoroso accentramento contrattuale dettato dall'esigenza macro-economica di controllo della spesa pubblica per il personale, un'accentuata diffidenza nei confronti delle capacità di scelta degli agenti negoziali e delle capacità gestionali della dirigenza pubblica protagonista, ancora passiva, di una rivoluzione del modello manageriale ⁽⁵⁰⁾.

Non sono mancate esperienze interessanti. Tra le altre, quella del comparto degli enti locali (CCNL 6 luglio 1995), prevedeva la possibilità della contrattazione decentrata di avvalersi di risorse economiche aggiuntive e di economie di gestione - consistenti nei «minori oneri relativi al personale» derivanti dalla riorganizzazione dell'ente, compresi quelli correlati alla «progressiva riduzione delle funzioni di direzione e di staff e dei relativi posti di organico» - legate alla scelta e alla disponibilità dei singoli enti.

⁽⁵⁰⁾ Per tutti si leggano i risultati della ricerca condotta da G. DELLA ROCCA, L. RAMPINO, *Prima della contrattazione integrativa. Rapporto sul lavoro pubblico e la contrattazione decentrata 1995-1998*, Rubbettino, 2000.

Tuttavia, per scongiurare una spesa pubblica poco rigorosa, la possibilità di ricorrere a queste risorse era riferita solo ad enti non dissestati e non strutturalmente deficitari che avessero attuato una serie di innovazioni tra cui: l'attuazione dei principi di razionalizzazione di cui al titolo I del d.lgs. 29/1993; la ridefinizione delle strutture organizzative e delle funzioni dirigenziali; la rilevazione dei carichi di lavoro e la rideterminazione delle piante organiche; l'istituzione ed attivazione dei servizi di controllo interno o dei nuclei di valutazione ⁽⁵¹⁾, responsabili di accertare e attestare che i risparmi di gestione non producessero effetti negativi sull'estensione e la qualità dei servizi resi agli utenti e fossero dovuti all'esternalizzazione di funzioni interne.

Alcune linee di tendenza virtuose maturate già nella prima tornata contrattuale, si ritrovano nei rinnovi contrattuali per il quadriennio 1998 – 2001 che, più apertamente, tendono a perseguire obiettivi di *performance related pay* e schemi di carriera maggiormente orientati al riconoscimento del merito e delle abilità professionali.

Il cambiamento passa soprattutto attraverso la rivalutazione della contrattazione di secondo livello immediatamente percepibile a livello semantico: non si definisce più “decentrata” ma, d'ora in avanti, “integrativa”; segno che, come indica lo stesso termine, la contrattazione assume una funzione di integrazione delle norme nazionali e delle risorse disponibili per la contrattazione e, insieme, una funzione di adattamento delle norme medesime alla crescente e inevitabile diversificazione delle organizzazioni e dei mercati del lavoro settoriali e locali ⁽⁵²⁾.

Le innovazioni intervenute nell'arco contrattuale di riferimento riguardano diversi profili: la costituzione di un unico fondo di amministrazione, calcolato prevalentemente con modalità definite centralmente e composto da risorse «derivate», ma anche da contributi autonomi nei limiti delle risorse finanziarie prestabilite nei propri bilanci; l'istituzione di un nuovo impiego delle risorse incentivanti, di cui non vi è traccia in

⁽⁵¹⁾ V. art. 32, come modificato dall'art. 8, c. 3, dell'Accordo integrativo del 15 febbraio 1996

⁽⁵²⁾ M. RICCIARDI, *Riflessioni sull'entrata a regime del nuovo sistema di relazioni nel lavoro pubblico*, in *DRI*, 4, 2002, 616.

precedenza, costituito dai processi di carriera “orizzontale” delineati nel nuovo sistema di inquadramento professionale.

Dunque, nell’ambito del sistema di incentivazione retributiva, a partire dalla seconda tornata contrattuale, vanno ricondotti anche altri istituti come la progressione economica nell’area di inquadramento, con la quale si introducono più posizioni economiche, si diversificano le prospettive professionali e di carriera e si crea un «mercato interno» del lavoro, permettendo alle amministrazioni di utilizzarla come strumento di gestione del personale⁽⁵³⁾. Non è un caso che in alcuni rinnovi contrattuali la rubrica della clausola che si occupa della composizione del fondo è intitolata alle progressioni economiche e alla produttività collettiva ed individuale. Entrambi gli strumenti, peraltro, presuppongano un adeguato sistema di valutazione delle prestazioni e dei risultati delle attività dei dipendenti i cui criteri sono definiti dalla contrattazione collettiva, specie integrativa⁽⁵⁴⁾.

L'orientamento comune di tutti i CCNL della seconda tornata contrattuale è stato quello di far confluire in un unico grande fondo, tutti gli elementi economici che in precedenza costituivano singole voci del salario accessorio con l'effetto conseguente di una maggiore flessibilità di impiego per le amministrazioni in sede di contrattazione integrativa, ma allo stesso tempo l'ingresso tra le voci finanziabili a carico del Fondo dei nuovi istituti. Infatti, come principale tendenza in atto, si registra un netto spostamento di peso dalle voci tradizionali dello straordinario e della produttività verso i nuovi istituti retributivi. Se all’inizio del periodo di riferimento venivano allocate a straordinari e produttività oltre il 60 per cento delle risorse totali, nel 2001, tale quota supera di poco il 40 per cento. Viceversa, la quota delle progressioni orizzontali e delle posizioni organizzative sale costantemente fino ad arrivare al 30 per cento del totale⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵³⁾ In tal senso G. DELLA ROCCA, L. RAMPINO, *op. cit.*, 16.

⁽⁵⁴⁾ V., per tutti, il CCNL Regioni-Enti locali del 31 marzo 1999, art. 6.

⁽⁵⁵⁾ I risultati dell'indagine campionaria effettuata nell'aprile 2001 da Monitor Lavoro su 320 amministrazioni sono consultabili nel volume di L. BORDOGNA (a cura di), *Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni. Un'indagine sull'esperienza del quadriennio 1998-2001*, Quaderni Aran, Franco Angeli, 2002.

L'elemento caratterizzante della seconda tornata contrattuale, intorno al quale si è giocata la principale partita della contrattazione integrativa, è dato dal nuovo ordinamento professionale del personale non dirigente, la cui tecnica classificatoria utilizzata è stata quella di introdurre larghe fasce di inquadramento, passando dagli otto-dieci livelli precedenti, a tre-quattro macro-aree o categorie, prevedendo che i criteri di classificazione ed i principi relativi allo sviluppo professionale fossero stabiliti dai CCNL, mentre la disciplina di dettaglio per l'individuazione dei profili professionali e per l'attuazione delle progressioni era contenuta nei contratti integrativi.

La contrattazione si è immediatamente e fortemente dedicata al tema. Più del 90% degli accordi ha regolato il tema delle progressioni orizzontali e tale primato appare facilmente spiegabile, poiché si tratta dell'istituto più rapidamente e semplicemente impiegabile per dare un qualche sfogo alle tensioni retributive accumulate negli anni, ma anche da parte delle amministrazioni, per riconoscere situazioni di arricchimento professionale alle quali, con il vecchio sistema di classificazione, non era stato possibile rispondere ⁽⁵⁶⁾.

Al di là delle critiche mosse alla contrattazione collettiva sul piano formale per non aver rispettato i vincoli di compatibilità con il sistema legislativo vigente, soprattutto nelle modalità di distinzione tra assunzioni dall'esterno e progressione dei dipendenti, è sul piano sostanziale che il sistema di progressione e sviluppo dei pubblici impiegati ha sollevato maggiori dubbi, in relazione alla sua funzionalità rispetto ad un sistema organizzativo che, alla luce dei principi ispiratori della riforma, si voleva finalizzato alla realizzazione di una efficiente e produttiva attività amministrativa.

I nuovi istituti contrattuali hanno segnato definitivamente l'andamento della contrattazione integrativa e le modalità di allocazione delle risorse disponibili, tanto da confermare le medesime scelte di politica retributiva anche nei contratti collettivi successivi. Ne è una dimostrazione la sensibile riduzione della quota di risorse da attribuire alle parti variabili

⁽⁵⁶⁾ Cfr. M. RICCIARDI, *op. cit.*, 620.

spesa per il personale, preoccupandosi marginalmente delle vere cause della persistente inefficienza ed inefficacia dell'azione pubblica.

Il problema, dunque, non è ravvisabile nell'inidoneità dello strumento contrattuale e delle previsioni normative dedicate alla produttività del lavoro pubblico, strumenti che in un immutato contesto istituzionale privatistico dell'organizzazione e del lavoro nelle pubbliche amministrazioni conservano un ineludibile ruolo, ma nelle loro modalità di utilizzazione.

Un quadro tanto carico di nodi problematici meritava una necessaria rivisitazione. Nel 2007 sono state accolte linee di riforma innovative inerenti la valutazione del personale pubblico su diversi fronti: su quello legislativo il ddl Ichino -Mattarella-Turci ⁽⁵⁷⁾ che propone una formula di esternalizzazione dell'attività di valutazione, mentre, sul fronte contrattuale, il *Memorandum d'intesa sul lavoro pubblico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche* sottoscritto dal Governo e dalle organizzazioni sindacali il 18 gennaio 2007, collega il miglioramento dell'efficienza della macchina pubblica all'introduzione di efficaci sistemi di misurazione della qualità e quantità di servizi resi al cittadino utente.

In particolare, il potenziamento della valutazione della produttività individuale e collettiva, come misura di contrasto del fenomeno di erogazione a pioggia degli incentivi, viene demandato alla fissazione di standard di rendimento predisposti in sede negoziale ⁽⁵⁸⁾.

Data l'ineffettività di entrambi i tentativi di intervento sulla materia, il d.lgs. 150/2009, significativamente intitolato all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, incide in profondità sul quadro normativo previgente, innovandolo sia nei contenuti che nelle finalità.

Il decreto viene preceduto dalla fissazione delle «traiettorie di un rapido ed efficace programma di risanamento, ristrutturazione e rilancio della

⁽⁵⁷⁾ AC n. 2080 del 18.12.06, «*Valutazione dell'efficienza e del rendimento delle strutture e dei dipendenti pubblici*».

⁽⁵⁸⁾ Per un'analisi dettagliata del Memorandum si rinvia a L. ZOPPOLI, *Qualità dei servizi e del lavoro nell'eterna riforma delle pubbliche amministrazioni*, in *LPA*, 2007, 3, 575.

macchina pubblica italiana»⁽⁵⁹⁾, che si sviluppa attraverso due principali obiettivi intermedi, quello di una «netta accelerazione dei livelli di efficienza della macchina pubblica» e del miglioramento della «qualità dei servizi pubblici».

In tal modo, si pone l'enfasi sia sugli aspetti tipicamente produttivi dell'amministrazione, sia sull'offerta di servizi, segnalando implicitamente, l'importanza di interventi di innovazione “di processo” e “di prodotto”. Ed è in quest'ottica riformatrice che va letta l'introduzione di tecniche e logiche dirette ad enfatizzare il risultato (*performance management*).

Un consistente *corpus* di nuove regole attribuisce al sistema di valutazione un ruolo centrale nel rilancio di una complessiva strategia di riforma del lavoro pubblico fondata sul merito e sulla qualità delle prestazioni. La “filiera” delle misure di riforma previste si snoda attraverso la possibilità di riconoscere e premiare il merito, implica la possibilità di un'effettiva valutazione delle performance del personale e riposa sulla misurabilità non solo delle attività lavorative, ma anche dei loro prodotti.

La grande novità consiste nell'idea che la valutazione delle performance non può rimanere confinata alla misurazione della qualità o intensità del lavoro erogato, ma deve necessariamente essere correlata al “prodotto” ottenuto attraverso la stessa attività lavorativa. Di conseguenza, riconoscere e premiare il merito risulta funzione diretta della misurazione delle attività lavorative e dei correlati prodotti.

La possibilità di valutare correttamente i dipendenti pubblici viene a fondarsi sulla capacità delle amministrazioni di costruire e attuare sistemi capaci di valutare, in misura differenziale e trasparente all'opinione pubblica, anzitutto la *performance* delle istituzioni. Sistemi, cioè, capaci di creare in esse e intorno ad esse un clima generale di attenzione, se non proprio di pressione, di spinta all'apprendimento organizzativo, all'innovazione e al miglioramento continuo.

⁽⁵⁹⁾ Cfr. il documento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, “*Linee programmatiche sulla riforma della pubblica amministrazione - Piano industriale*» (28 maggio 2008) in *Funzione pubblica*, n. 2/2008.

6. *Literature review*

Le riforme del settore pubblico avviate in diversi Paesi, pur nella molteplicità degli aspetti regolati e delle specificità nazionali, trovano un comune denominatore nella ricerca e nell'applicazione di logiche e strumenti di matrice manageriale, nel tentativo di conseguire più elevati livelli di efficacia ed efficienza. Già sul finire degli anni Quaranta del secolo scorso ad opera di H.A. SIMON, *Administrative behavoir*, New york, Macmillan, 1947 si diffonde un nuovo approccio teorico alla PA incentrato sulla predominanza del modello manageriale basato su obiettivi e mezzi rispetto a quello burocratico basato su norme e procedure. Tale processo di managerializzazione, ovvero di “aziendalizzazione” a livello internazionale trova riscontro nelle teorie del New Public Management (NPM) sul quale si legga P. BARBERIS, *The new public management and a new accountability*, in *Public administration*, 1998, 3, 451-470; K. SCHEDLER, I. PROELLER, *New public management*, Haupt Utb, 2009.

Nella prospettiva del New Public Management la pubblica amministrazione può riconquistare la propria legittimità adottando le logiche e gli strumenti delle aziende del settore privato (J. STEWART, K. WALSH, *Change in the management of public services*, *Public Administration*, 1992, 70 ss.) ritenute capaci di soddisfare le esigenze del proprio mercato di riferimento in modo efficiente ed efficace. Nonostante sia possibile rinvenire differenze nei singoli Paesi interessati dalle riforme (R.C. MASCARENHAS, *Building an enterprise culture in the public sector: reform of the public sector in Australia, Britain and New Zealand*, in *Public Administration Review*, 53, 1993) il New Public Management si è ispirato ad approcci di tipo “manageriale”, che pongono in primo piano l'esigenza di recupero dell'efficienza, di responsabilizzazione, di orientamento ai risultati e alle teorie del mercato. Si legga in proposito A. STORLAZZI, *Il new public management. Origini e sviluppo di nuove logiche manageriali nel settore pubblico*, Kastalia Multimedia Editore, 2003.

Le cause maggiori della ricerca di nuovi assetti istituzionali, gestionali ed organizzativi per il settore pubblico nel tentativo di giungere a soluzioni di *good governance* più attente agli aspetti dell'efficienza secondo diversi autori (P. GREER, *Transforming Central Government: The Next Steps Initiative*, Buckingham, Open University Press, 1994; K. WALSH, *Public Services and Market*

Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management, Basingstoke and London, Walsh, 1995) sono la crescita incontrollata della spesa pubblica e l'insostenibilità degli imponenti deficit di bilancio.

In generale, sulle severe critiche cui sono state sottoposte le amministrazioni pubbliche nei Paesi occidentali, circa l'autoreferenzialità delle gestioni, le insostenibili condizioni di inefficienza e lo scarso orientamento alla soddisfazione degli utenti, hanno condotto gli studiosi e gli operatori a considerare superato il modello burocratico, quale modello unico di funzionamento della Pubblica Amministrazione (PA), a favore di modelli di amministrazione più vicini alle logiche manageriali cfr. M. MENEGUZZI, *Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, in *Azienda Pubblica*, n.6, 1997; G. REBORA, *Un decennio di riforme: nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche (1990-1999)*, Milano, Guerini e Associati, 1999; E. BORGONOVÌ, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, 2005.

Il dibattito sulla valutazione della *performance* delle amministrazioni pubbliche ha in larga misura insistito, negli ultimi anni, proprio sulla questione del passaggio da criteri di responsabilizzazione formale (sugli atti e i procedimenti amministrativi) a logiche di responsabilizzazione sostanziale (sui risultati). Sul punto si legga E. BORGONOVÌ (a cura di), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit.; F. BUTERA, B. DENTE, *Change management nelle Pubbliche Amministrazioni: una proposta*, Franco Angeli, 2009. Sul fatto che tale contrapposizione, per quanto simbolicamente evocativa di un cambio radicale di visione nella concezione dei modelli di governo e funzionamento degli enti pubblici, rischia in realtà di essere eccessivamente generica e, al tempo stesso, di indurre analisi semplicistiche dei criteri di valutazione degli stessi si legga G. VALOTTI, *Management pubblico. Temi per il cambiamento*, Egea, 2005, 129.

Il passaggio alla responsabilizzazione sui risultati richiederebbe una definizione compiuta e condivisa del concetto di *performance* applicato alle amministrazioni pubbliche, ovvero delle diverse possibili dimensioni che qualificano la stessa. Secondo F. PATRONI GRIFFI, *Sistemi di valutazione collettiva e rispetto degli standard*, in R. PEREZ (a cura di), *«Piano Brunetta» e la riforma della pubblica amministrazione*, Maggioli, 2010, 42 il miglioramento della *performance* rappresenta la versione aggiornata e attuale del principio del buon andamento delle amministrazioni. Sul principio medesimo si leggano S.

PIGNATARO, *Il principio costituzionale del "buon andamento" e la riforma della pubblica amministrazione*, Cacucci, 2012; R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento. Dal metagiuridico alla logica del risultato in senso giuridico*, in *Ius publicum. Network Review*, 2011. Sulla multidimensionalità del concetto di *performance* si legga F. MONTEDURO, *Il ciclo di gestione delle performance*, in L. HINNA, G. VALOTTI, *Gestire e valutare le performance nella PA*, Egea, 2009, 328 ss.

Il problema di una migliore *governance* della P.A. si pone in termini più pregnanti in considerazione del collegamento tra qualità ed efficienza della P.A. e grado di sostenibilità dello sviluppo di un Paese. Nel 1995 il Comitato *Public management* dell'Ocse affermava che mai come allora il settore pubblico aveva esercitato una tale influenza sulle imprese private (cfr. OECD, *Governance in transition. Public management reform in OECD countries*, Paris, 1995). La *good governance* nel settore pubblico, secondo il documento redatto dalla Banca Mondiale nel 1996, fa riferimento alle logiche che dovrebbero essere seguite per la corretta gestione della cosa pubblica. Tali logiche riguardano: la necessità di dotarsi di sistemi di *budgeting* e di controllo per una gestione efficiente delle risorse umane e finanziarie; l'introduzione di norme e di strumenti capaci di responsabilizzare la dirigenza sull'efficienza e l'efficacia del proprio operato; l'introduzione e il rafforzamento dell'*accountability* per il recupero della trasparenza dell'azione amministrativa in modo da favorire il controllo da parte di tutti i portatori di interesse su cui si leggano F. MONTEDURO, L. HINNA, *Nuovi profili di accountability nelle PA: teoria e strumenti*, Vol. 40, Tomo I, Quaderni Formez, 2005; F. MONTEDURO, HINNA L., *Nuovi profili di accountability nelle PA: analisi di casi*, Vol. 40, Tomo II, Quaderni Formez, 2005.

Anche gli assi portanti delle riforme del lavoro pubblico succedutesi a partire dagli anni Novanta in Italia, sul presupposto che la competitività di un Paese è strettamente legata all'innalzamento della qualità della pubblica amministrazione e delle sue prestazioni, vanno letti nel quadro di un più ampio sforzo messo in campo per rimettere in moto un sistema paese poco competitivo e che oggi rende insostenibile modelli di amministrazione autoreferenziali e il sostentamento di quello che M. TIRABOSCHI, F. VERBARO, *Dalla polemica sui nullafacenti alla legge delega n. 15/2009: ragioni e impianto di una riforma* in M. TIRABOSCHI, F. VERBARO (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Giuffrè, Milano, 2010, 4 definiscono un apparato elefantiaco ed emorragico.

co dal punto di vista finanziario che, sotto l'alibi di una legalità formale, cela improduttività e antieconomicità strutturali. L'attenzione crescente sul dato della produttività del lavoro pubblico e sul correlato costo del lavoro, fondamentali per il recupero di competitività, è dettato anche dalla reiterata distribuzione "a pioggia" delle risorse destinate alla retribuzione incentivante, cui ha fatto seguito un aumento incontrollato delle dinamiche retributive del pubblico impiego, sganciate da un corrispondente innalzamento della qualità dei servizi erogati. La dinamica è confermata dalla relazione della CORTE DEI CONTI, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e 2005: Relazione al Parlamento prevista dall'articolo 60 del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001*.

L'uso non selettivo delle risorse e la connessa "mensilizzazione dell'istituto", quale componente fissa e generalizzata dello stipendio, costituisce constatazione e rilievo pressoché comune a tutti gli Autori ed alle indagini di settore. Per tutti si rinvia a L. BORDOGNA (a cura di), *Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni. Un'indagine sull'esperienza del quadriennio 1998 – 2001*, Franco Angeli, 2002; M. CARRIERI, M. RICCIARDI (a cura di), *L'innovazione imperfetta*, Il Mulino, Bologna, 2006; BONARETTI, CODARA (a cura di), *Ripensare il lavoro pubblico*, Rubettino, 2001. Si tratta, tuttavia, di un rilievo che riecheggia con disarmante periodicità: cfr. già S. CASSESE, *I problemi del personale pubblico posti a raffronto con le soluzioni*, in *CS*, 1991, II, 653.

Nell'ambito delle discussioni sulle modalità di implementazione dell'efficienza della P.A. italiana il tema dell'evoluzione dei sistemi retributivi dei pubblici dipendenti è stato considerato un "passaggio ineludibile" per rendere più responsabili le strutture amministrative ed introdurre più concreti incentivi a migliorare la prestazione e ad innalzare la qualità dei servizi resi ai cittadini. Sul punto si legga P. MASTROGIUSEPPE *La retribuzione collegata al risultato nel settore pubblico*, in *Arannewsletter*, n.3/2005. E proprio il fallimento di un fondamentale principio ordinatore della contrattazione collettiva in materia retributiva, ovvero il nesso imprescindibile tra aumenti della retribuzione e miglioramenti organizzativi e/o produttivi effettivamente conseguiti e documentati, sul quale leggi anche L. TRONTI, *Risultati economici dell'azione pubblica e contrattazione collettiva. Un nesso necessario e possibile*, in *Working paper Adapt* n.73/2009, 10, restituisce centralità ai sistemi incentivanti nel pubblico impiego e spiega anche perché, a partire dal 2008, diversi Paesi dell'Unione europea maggiormente esposti agli effetti della crisi

economica hanno adottato drastiche politiche di intervento sulla spesa per redditi da lavoro dipendente del settore pubblico. Per un quadro approfondito degli interventi sul pubblico impiego attuati in Europa si legga F. VERBARO, *Il quadro degli interventi sul pubblico impiego in Europa*, in *Guida al pubblico impiego*, I, 2011, 14 ss.

Per un quadro fedele e aggiornato delle dinamiche del costo del lavoro pubblico e della produttività del settore si legga CORTE DEI CONTI, *Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico*, maggio 2012 che riconosce nella scarsa produttività il maggiore dei problemi della P.A. italiana e invita a considerare i riflessi che un suo aumento potrebbe apportare in termini di recupero di competitività complessiva del Paese. In quest'ottica risulta cruciale l'affermazione di sistemi incentivanti quanto più tarati sull'efficacia e l'efficienza del settore pubblico. Per un approccio di carattere econometrico al tema degli incentivi collegati alla performance nel pubblico impiego si legga N. MECCHERI, *Performance related pay nel pubblico impiego: un'analisi economica*, Discussion paper del Dipartimento di scienze economiche, Università di Pisa, 2003.

Alla luce dei risultati complessivamente incoraggianti ottenuti nel settore privato (cfr. L. PROSPERETTI, *La flessibilizzazione delle retribuzioni: esperienze degli anni ottanta e indicazioni operative per gli anni novanta*, Franco Angeli, Milano, 1994; E.GHERA (a cura di) *Contrattazione partecipativa e sviluppo della produttività*, in *Quaderni di industria e sindacato*, 1991; il numero monografico di *DRI*, I, 1991; L. ZOPPOLI (a cura di) *Retribuzione incentivante e rapporti di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1993) uno degli aspetti più innovativi e di rilievo è costituito senz'altro dalla crescente diffusione di forme retributive più flessibili e, in particolare, di incentivi retributivi collegati direttamente alla performance dei dipendenti (*performance-related-pay*). Infatti, una caratteristica comune a quasi tutti i paesi dell'area OCSE è stata la crescente attenzione, nel settore pubblico, negli ultimi tre decenni, a sistemi retributivi collegati alle performance.

Il tema della valutazione e della retribuzione delle prestazioni nel pubblico impiego è stato affrontato in modo sistematico dal PUMA (Public Management), Dipartimento dell'OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) con diverse ricerche. Uno studio di fondamentale importanza in proposito è la pubblicazione dell'Ocse, *Performance-related pay Policies for government Employees (PRP) main trends in OECD member countries*, 2004, che ha affrontato il tema delle politiche salariali destinate a

ricompensare migliori risultati nell'ambito del lavoro pubblico nonché la prima pubblicazione, dal titolo significativo "*Private pay for public work*", PUMA, 1993, che ha costituito un'iniziale verifica della diffusione del fenomeno. I rapporti OECD individuano alcuni limiti all'applicazione di sistemi che legano la retribuzione alla valutazione della prestazione nel settore pubblico: la mancanza di strumenti e di obiettivi facilmente misurabili, la resistenza dei dirigenti pubblici ad accettare tale tipo di retribuzione e forme di valutazione non attinenti alle verifiche di tipo amministrativo legale, la scarsa disponibilità di fondi per attivare in modo efficace un sistema premiante. Anche secondo D.MARSDEN, R.RICHARDSON, *Performing for Pay? The Effects of "Merit Pay" on Motivation in a Public Service*, in *British Journal of Industrial Relations*, n. 2, 1994, 243- 262, i risultati ottenuti dall'applicazione di tali metodi nel pubblico impiego di svariati Paesi, in contesti istituzionali anche fortemente differenziati, raramente hanno mantenuto appieno le aspettative e, in generale, non hanno confermato le esperienze positive fatte registrare nel settore privato.

Per una rassegna delle esperienze maturate nel contesto internazionale, anche in riferimento agli studi dell'OECD appena menzionati si legga G. DELLA ROCCA, *La valutazione e la retribuzione delle prestazioni: esperienze e materiali*, Presidenza del Consiglio-Dipartimento Funzione pubblica, Progetto finalizzato "Ripensare il lavoro pubblico", Rubbettino Editore, 2001. Per un quadro comparato si legga anche G. ARMAO, *La retribuzione collegata al risultato nel settore pubblico. Soluzioni legislative e le ipotesi di percorsi amministrativi*, Grafill, 2008, 67 – 88. Tra i vari paesi esistono differenze rilevanti nel modo in cui sono stati introdotti elementi retributivi collegati al risultato. Queste differenze riguardano essenzialmente il livello del "dialogo sociale" e del coinvolgimento del sindacato nelle relative scelte. Sulle differenze tra i metodi di introduzione dei sistemi retributivi collegati alle performance per via legislativa in paesi come la Germania, gli Stati Uniti e la Svizzera con un livello di partecipazione sindacale alla definizione delle linee generali molto basso o mediante contratto collettivo come in Svezia, Finlandia, Danimarca, Italia e alto livello di partecipazione sindacale; o con un metodo "misto" che combina elementi del primo e del secondo come in Nuova Zelanda o in Canada legga P. MASTROGIUSEPPE *La retribuzione collegata al risultato nel settore pubblico*, in *Arannewsletter*, n.3/2005.

Tutti gli esperimenti di rinnovamento amministrativo pubblico mostrano, tra le peculiarità comuni, caratteristiche innovative rispetto agli strumenti utilizzati dalla tradizionale gestione amministrativa pubblica. Tra gli aspetti peculiari C. HOOD, *A public mangement for all season?*, in *Public administration*, n.69, 17 ravvisa quella di un'attenzione alla responsabilizzazione e alla misurazione dei risultati, ottenibile attraverso l'adozione di standard di risultato espliciti e misurabili, per valutare le performance pubbliche sulle quali commisurare un adeguato sistemi di incentivi. C. REICHARD, *Assessing Performance-Oriented Hrm Activities In Selected Oecd Countries*, OECD Public Management Service, 9 October 2002 nel soffermarsi sulle caratteristiche delle due componenti della gestione della performance nella p.a., ovvero la gestione, misurazione e valutazione della performance a livello di organizzazione e la performance a livello individuale, che consiste di schemi retributivi legati alla valutazione delle performance e di accordi di performance tra capi dipartimento e unità di dipendenti, rileva come i sistemi di gestione della performance dei paesi OCSE non prevedano una integrazione della gestione tra i due livelli. Mentre, l'allineamento degli obiettivi dell'organizzazione con quelli del singolo individuo, è una condizione importante per raggiungere risultati che permangano nel tempo. Si ricordano, tra le varie esperienze di innovazione gestionale, il "Rapporto Gore" negli Stati Uniti, il Programma Next Step avviato nel Regno Unito durante il governo di Margaret Thatcher sul quale si legga E. FERLIE, L. ASHBURNER, L. FITZGERALD, A. PETTIGREW, *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, New York, 1996; i diversi programmi nazionali denominati "Financial Iniziative Management"(Regno Unito, Australia), la riforma statale avviata in Nuova Zelanda e l'iniziativa "Servizio Pubblico 2000" del Canada. Sui casi citati si rinvia a A. STORLAZZI, *Il new public management. Origini e sviluppo di nuove logiche manageriali nel settore pubblico*, cit., 21; L.L. JONES, F. TOMPHSON, *L'implementazione strategica del New Management*, in *AP*, n. 6.

In molti paesi, inoltre, sono stati contemporaneamente avviati ampi processi di riforma della pubblica amministrazione che hanno interessato anche gli assetti regolativi del lavoro pubblico. Per una analisi delle principali "traiettorie" di riforma a livello internazionale nel settore pubblico, in un'ottica comparata, vedi C. POLLIT, G. BOUCKAERT, *La riforma del management pubblico*, Egea, Milano, 2002. Per una più specifica disamina dei modelli regolativi del lavoro pubblico in Europa, vedi E. ALES, *Modelli del lavoro pubblico in Europa*,

Quaderni Aran, Franco Angeli, Milano, 1996; OECD, *Public sector modernization: modernising public employment*, Puma, 2003.

Il Rapporto *Measuring individual and organisational performance in the Public Services of Eu Member States*, edito dallo European Institute of Public Administration (2008) testimonia che in tutte le riforme del lavoro pubblico avviate recentemente nei paesi OCSE, la tematica della performance e degli strumenti attraverso i quali misurarla e gestirla hanno assunto una posizione di assoluta centralità. È agevole cogliere come tali processi siano stati accomunati dall'obiettivo di realizzare un orientamento culturale prima che tecnico alla performance. Tra gli studi dedicati alla tematica dei cambiamenti organizzativi che hanno investito il settore pubblico, si legga in particolare OECD, *Public sector modernization: Governing for Performance*, Paris, 2004.

Il legame tra retribuzione accessoria, produttività del lavoro e qualità dell'azione amministrativa è un'acquisizione che vanta una consistente esperienza anche in Italia. Negli anni Ottanta un intenso dibattito ha animato la dottrina amministrativa italiana circa gli interventi necessari a migliorare la funzionalità dell'amministrazione pubblica italiana.

Il documento di maggiore rilievo, comunemente considerato il filo conduttore della riforma della P.A. sviluppatasi nei decenni successivi e che presenta ancora oggi la sua attualità (cfr. FORMEZ, *Innovazione amministrativa e crescita del Paese. Rapporto con raccomandazioni*, 2007 simbolicamente chiamato Ricerca Giannini-Formez Fase II) è il "Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato" presentato nel 1979 dall'allora Ministro della funzione Pubblica, Prof. Massimo Severo Giannini (cfr. M. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in RTDP, 1883 e in LR, 1980, 309). Sul Rapporto, per un suo inquadramento nel contesto dell'evoluzione amministrativa italiana e del dibattito sulla storia amministrativa del Novecento, si rinvia alle più ampie considerazioni sviluppate in G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996, 501 ss. Sui limiti del Rapporto si legga E. VALENTINI, *Nuove tecniche gestionali e management innovativo per una efficiente e moderna p.a.*, Roma, Cestar, 1988. Fine dichiarato del Rapporto era l'introduzione nell'apparato pubblico di elementi di efficienza, di razionalità nell'utilizzo delle risorse, sia umane che finanziarie e di concreta rispondenza alle richieste di erogazione dei servizi. G. ARMAO, *La retribuzione collegata al risultato nel settore pubblico. Soluzioni legislative e d ipotesi di percorso amministrativi*, cit., 9, nel

tratteggiare i contenuti essenziali del Rapporto Giannini sottolinea come attraverso la parificazione dell'impiego pubblico a quello privato, sia sotto il profilo normativo sia sotto quello del *modus operandi* e la conseguente eliminazione di un regime normativo ritenuto eccessivamente garantista nei confronti del pubblico dipendente, si volevano raggiungere due obiettivi, distinti ma complementari: rimuovere la principale causa della lentezza dell'amministrazione, da un lato, e dotare la stessa di nuovi sistemi di valutazione delle prestazioni e dei risultati, dall'altro. G. MELIS, *Rapporto sull'evoluzione recente e i problemi aperti dell'amministrazione italiana*, Formez, 2007, 1 ss. ricorda come Giannini, sulla scorta della scienza dell'organizzazione soprattutto di matrice anglosassone, proponeva una lettura originale dei concetti di produttività, di calcolo dei costi, di misurazione dei tempi e – soprattutto – di efficienza ed efficacia dei servizi amministrativi destinati a diventare il fulcro dell'intero progetto di riforma.

La stagione delle riforme aperta dal *Rapporto* si concluse con due atti normativi che, sebbene non esplicitamente da esso dipendenti, possono inquadrarsi nello stesso clima politico-culturale: la legge 11 luglio 1980, n. 312, sul nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato (nella quale fece la sua comparsa il concetto di *qualifica funzionale*) e la legge quadro del 1983 (L. 29 marzo 1983, n. 93), vero e proprio tentativo di varare una legge generale sul pubblico impiego per dare risposta alla “giungla retributiva” e alla variegata e contraddittoria coesistenza di normative particolari all'epoca vigente sulla quale cfr. C. D'ORTA, *Legge quadro sul pubblico impiego e qualifiche funzionali sette anni dopo: una riforma “strabica”*, in *RTDP*, 1990, 3, spec. 797.

In questo contesto risultava strumentale al raggiungimento degli obiettivi, la riforma del trattamento economico del pubblico dipendente nel senso della valorizzazione delle capacità professionali, della produttività e del merito, oggetto di costante indagine da parte della dottrina a partire dagli anni 70. Secondo G. ZILIO GRANDI, *La retribuzione. Fonti, struttura, funzioni*, Jovene Editore, 1996, 356 la riforma della struttura retributiva soprattutto nel settore pubblico costituiva uno degli obiettivi più auspicati anche dalle stesse organizzazioni sindacali. Alcune cause del contesto erano il peso eccessivo dei c.d. automatismi retributivi, legati all'inflazione o all'anzianità di servizio; l'assenza di qualsiasi collegamento con la professionalità, il merito e la produttività dei lavoratori ma soprattutto l'operare di una pluralità di fonti di disci-

plina della materia retributiva. Sulla fonte collettiva in questo settore si rinvia a L. FIORILLO, *Le fonti di disciplina del settore pubblico*, Padova, Cedam, 1990 e, precedentemente M. RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, Bologna, 1978. Per l'approccio critico al problema di una riforma incompiuta della struttura retributiva, T. BUCALO, *La giungla dei trattamenti nel lavoro dipendente*, in R. DE LUCA TAMAJO, L. VENTURA (a cura di) *Il diritto del lavoro nell'emergenza*, Napoli, 1979, 211 ss.; G. PERA, *La giungla retributiva: prospettive e no*, in *DE*, 1978, 117 ss; A. ACCORNERO, V. VISCO, *La selva degli stipendi*, Bologna, 1978. Sulle iniziative parlamentari e gli interventi legislativi che seguirono al Rapporto si rinvia a G. ARMAO, *La retribuzione collegata al risultato nel settore pubblico. Soluzioni legislative e le ipotesi di percorsi amministrativi*, cit., 10. L'autore cita, in particolare, la legge 312/1980 che segnò il passaggio dal sistema previsto originariamente nel Testo Unico del 1957 caratterizzato dalla rigida gerarchizzazione dei rapporti, da progressioni di carriera legate quasi esclusivamente all'anzianità di servizio, valutate secondo un meccanismo anacronistico e svincolato da una reale verifica dell'efficienza lavorativa del singolo dipendente pubblico, al sistema delle qualifiche funzionali, statuendo anzitutto l'adeguamento dell'organizzazione al lavoro agli obiettivi di efficienza economica e efficacia dell'azione amministrativa.

Sulle linee generali, le finalità e i metodi relativi all'analisi della produttività del lavoro presso le singole pubbliche amministrazioni si legga la Circolare della Funzione pubblica n. 8893 del 21 luglio 1980. Il passo successivo fu quello della legge quadro 29 marzo 1983, n. 93 (sulla quale vedi A. ORSI BATTAGLINI, *Accordi sindacali e legge quadro sul pubblico impiego: dalle esperienze di settore alla riforma*, Giuffrè, 1984, M. RUSCIANO, T. TREU, *Commento alla l. 20 marzo 1983*, n. 93, in *NLCC*, 1984, 593; L. ZOPPOLI, *Contrattazione e delegificazione nel pubblico impiego*, 1986, Napoli, Iovene) che, in particolare, demandava agli accordi sindacali, specie a quelli decentrati, i criteri per la disciplina dei carichi di lavoro e le altre misure volte ad assicurare l'efficienza degli uffici. Da questo momento, secondo A. ANDREONI, *La contrattazione sugli incentivi nel pubblico impiego: gli accordi intercompartimentali e di comparto*, in *DRI*, I, 1991, 90, il tema della produttività si divarica in due binari: la linea aziendalista centrata sulla definizione di tecniche di gestione e sul rafforzamento del ruolo dirigenziale (cfr. D. SARNO, *Approcci teorici, metodi lici ed empirici all'analisi della produttività nella PA*, in *Enti locali*, I, 7 ss.; G. REBORA, *Lavoro e management nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Angeli, 1988) e la via politico contrattuale basata sul sindacato-attore e

sul salario di produttività. Su questo secondo filone cfr. C. ZOLI, *Il trattamento economico*, in F. CARINCI, M. D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Commentario*, Milano, Giuffrè, 2000, 1410, che evidenzia come con le riforme susseguitesesi dal 1983 si sia voluta delineare una nuova struttura della retribuzione, individuando nella contrattazione collettiva lo strumento più idoneo allo scopo. Sempre secondo A. ANDREONI, *La contrattazione sugli incentivi nel pubblico impiego: gli accordi intercompartimentali e di comparto*, cit. che fornisce anche un quadro del ciclo di accordi sindacali successivi alla legge quadro del 1983, il carattere diacronico di questi due processi è alla base delle difficoltà di incidenza dei medesimi ai fini di una nuova organizzazione del lavoro.

Per quanto concerne le cause del fallimento dell'esperienza dell'incentivazione della produttività sviluppatasi dopo la legge – quadro del 1983 L. PROSPERETTI, G. CANANZI, *I compensi correlati alla qualità e alla produttività* in F. CARINCI (a cura di) *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche - I contratti collettivi di comparto*, Commentario, Giuffrè Editore, Milano, 1997, 89-117 concordano nel rintracciarle non tanto nella formulazione della normativa che anzi, nel lasciare ampi margini di discrezionalità ai livelli decentrati offriva stimoli ed opportunità alla realizzazione di una effettiva incentivazione della prestazione, quanto ad un più generale problema di governo del sistema premiante.

I risultati presentati da L. PROSPERETTI, G. CANANZI *Incentivazione alla produttività e contrattazione decentrata nel pubblico impiego: esperienze e prospettive*, in *Lavoro e Relazioni Industriali*, n. 4, 3-48, 1994 consentono di individuare le cause precise nella mancata destinazione delle risorse a finalità diverse – aumento degli orari lavorativi riconoscimento di arricchimento professionale, indennità connesse ad articolazioni gravose dell'orario, più che alla realizzazione di obiettivi specifici di miglioramento della prestazione. ad opera della normativa e della contrattazione.

La formulazione degli obiettivi secondo M. BONARETTI, E. LATTANZIO, *Incentivi e produttività negli enti locali: fine di un mito?*, in *Sviluppi organizzativi*, I, 1991 è risultata nella maggior parte dei casi, assente o comunque sostanzialmente inefficace e nella maggior parte de casi, nonostante la legge li prevedesse non sono stati contemplati strumenti di controllo e monitoraggio dell'istituto di incentivazione della produttività.

Secondo G. CANANZI, L. PROSPERETTI, *I compensi correlati alla produttività*

ed alla qualità, cit., 94, la strutturale debolezza delle pubbliche amministrazioni in materia gestionale, ha trovato appoggio e nutrimento in una finanza pubblica irresponsabile, che non ha favorito argomenti cogenti agli amministratori e ai dirigenti incaricati delle trattative in sede periferiche, per resistere a richieste di erogazioni retributive solo nominalmente correlate a produttività e qualità, ma che di fatto assumevano il carattere di erogazione fissa.

Un giudizio negativo sugli accordi intercompartimentali e di comparto è espresso anche da A. ANDREONI, *La contrattazione sugli incentivi nel pubblico impiego: gli accordi intercompartimentali e di comparto*, cit., 91-93 e D. MARSDEN, S. MOMIGLIANO, *L'utilizzo di sistemi di incentivazione individuale nel pubblico impiego: problemi e possibili soluzioni*, in *Lavoro e Relazioni Industriali*, 1996, 4, 35- 69.

Per una diagnosi più severa delle responsabilità della contrattazione decentrata sul fallimento della riforma degli anni Novanta, si rinvia a S. BATTINI, *Un vero datore di lavoro per il settore pubblico: politico o amministrativo?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 5, 476, che, criticando l'approccio della l. n. 15 del 2009, propone come terapia correttiva il rafforzamento della componente amministrativa del datore di lavoro pubblico, nel rispetto della scelta operata di distinzione delle funzioni tra politica e dirigenza pubblica. Per l'inquinamento delle regole sulla retribuzione accessoria cfr. il CCNL del comparto università 16 ottobre 2008, art. 88, co. 3, e il CCNL dello stesso comparto del 27 gennaio 2005, art. 41, co. 4; il CCNL delle agenzie fiscali 28 maggio 2004, art. 87.

Come sottolinea ROMEO, *Il trattamento economico nel rapporto di lavoro pubblico «privatizzato»*, Torino, Giappichelli, 1998 solo a partire dal modello organizzativo introdotto dal d.lgs. n. 29/1993, la valutazione del personale diviene parte integrante di un sistema organizzativo e gestionale complessivamente orientato al risultato.

Sul d.lgs. 29/1993 la produzione dottrinale è imponente: si leggano *Contrattazione e relazioni sindacali dopo la riforma del pubblico impiego*, Congresso nazionale SINACEL-CISL, 15-19 maggio 1993, Stampa romana editrice, 1993; M. CLARICH, D. IARIA, *La riforma del pubblico impiego: commento al D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29*, Maggioli, 1993; G. CECORA (a cura di), *Tendenze evolutive e proposte di riforma del pubblico impiego*, Il Mulino, 1992; S. CASSESE, C. DELL'ARINGA, M.T. SALVEMINI (a cura di), *Pubblico impiego: le ragioni di una riforma*, Editore Sipi, 1991; Cnel-Roma, *Riforma del rapporto di pubblico impiego : contrattazione, democrazia, diritti, un'ipotesi per*

nuove regole comuni del lavoro : giornata di studio, 15 gennaio 1990, Angeli, 1990.

Tra le trattazioni più complete in tema di lavoro “privatizzato” si leggano S. BATTINI, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Padova, Cedam, 1999; M. RUSCIANO E L. ZOPPOLI, *L’impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli, 1993; A. CORPACI, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dell’organizzazione dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche, (d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni e integrazioni)*, in *NLCC*, 1999; F. CARINCI, M. D’ANTONA (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni: dal d.lgs. 29/1993 ai d.lgs. nn. 396/1997, 80/1998 e 387/1998*, Giuffrè, 2000; G. AMOROSO, V. DI CERBO, L. FIORILLO, A. MARESCA (a cura di), *Il lavoro pubblico*, Giuffrè, 2007; FERRANTE, *La riforma del lavoro pubblico. Cronaca di un quinquennio di giurisprudenza*, Giuffrè, 2000.

Tra le priorità del legislatore delegato del 1993 risultavano, come evidenziato in dottrina (C. ZOLI, *Il trattamento economico dei dipendenti pubblici “privatizzati”* in *GI*, 1994, IV, 81) il controllo e la razionalizzazione della spesa per il personale entro i vincoli di finanza pubblica. Sul raccordo tra i due aspetti menzionati, riforma e controllo della spesa vedi in particolare G. CECORA, C. D’ORTA (a cura di) *La riforma del pubblico impiego*, Bologna, 1994, 17 ss. In particolare, come spiega A. SARTORI, *La pubblica amministrazione alla prova della valutazione, una sfida con molte incognite*, in *NLCC*, 2010, 1204, il d.lgs. 29/1993 nell’ambito di una revisione complessiva delle regole che presiedono alla gestione del rapporto di lavoro nel pubblico impiego, riduce i controlli di legittimità e valorizza quelli volti a verificare l’efficienza e l’efficacia dell’azione amministrativa.

Un ulteriore passo avanti nel solco tracciato dalla prima legge di privatizzazione si delinea nel quadro della c.d. secondo privatizzazione: in attuazione di deleghe contenute nella l. n. 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. Bassanini 1) in cui viene ampiamente ritoccato il d.lgs. 29/1993I viene emanato il d.lgs. 286/199 v. intitolato “*Meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle amministrazioni pubbliche*”. Sul d.lgs. 286/199 v. per tutti C. AZZONE, B. DENTE (a cura di), *Valutare per governare: il nuovo sistema di controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Etas, 1999; E.F. SCHLITZER (a cura di), *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni. Commento al decreto legislativo n. 286 del 1999*, Giuffrè, 2002.

Tratto caratterizzante del decreto è stata l'introduzione di varie tipologie di controllo, il controllo di regolarità amministrativa e contabile, il controllo di gestione, la valutazione e il controllo strategico e, infine, la valutazione della dirigenza. Sotto questo profilo A. SARTORI, *NLCC, ult. op. cit.*, 1204, sottolinea lo stretto nesso logico e funzionale tra i novi poteri organizzativi e gestionali conferiti al dirigente e l'esigenza di verificare che il loro esercizio conseguano i risultati attesi, anche al fine delle eventuali addebito delle responsabilità dirigenziali. Sul punto cfr. tra gli altri M. RUSCIANO, *Spunti sul rapporto di lavoro e responsabilità di risultato del dirigente pubblico*, in *Riv. Trim. dir. e proc. civ.* 1998, spec. 45; S. MAINARDI, *Fonti poteri e responsabilità della valutazione del merito dei dipendenti pubblici*, in *LPA*, 2009, 750; E. MONDA, *Valutazione e responsabilità della dirigenza pubblica nel d.lgs. 150/2009: l'applicazione a Regioni ed enti locali*, in *Istituzioni del federalismo*, 2009, 1068. Sulle cause ostative dell'attuazione dei meccanismi valutativi previsti dal d.lgs. 286/99 si leggano S. BATTINI, *Un vero datore di lavoro per il settore pubblico: politico o amministrativo*, in *Giorn. dir. Amm.*, 2009, 476-477; L. BORDOGNA, *Per una maggiore autonomia della dirigenza pubblica: un proposta*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT* n. 92/2009, spec. 4-10. In particolare F. BASSANINI, *Vent'anni di riforma del sistema amministrativo italiano (1990-2010)*, in *Astrid Rassegna n. 109/2010*, consultabile in www.astridonline.it ritiene che il ceto politico fosse assai refrattario alla fissazione di obiettivi verificabili e misurabili dall'esterno perché temeva che attraverso la valutazione dei dirigenti, fosse messo in causa il suo stesso operato. Concorda con questa posizione M. RUSCIANO, *A margine del memorandum per una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2007, 236.

Si spiega così anche il mancato decollo della disciplina di cui all'art. 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, volta a collegare i trattamenti economici accessori previsti dai contratti collettivi con la produttività individuale e collettiva. Sul d.lgs. 165/2001 si leggano, per tutti, F. CARINCI, S. MAINARDI, V. TALAMO (a cura di), *Codice del lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Con rassegna di giurisprudenza e itinerari di dottrina*, 2008. I tentativi esperiti non hanno avuto effetti apprezzabili sul piano della differenziazione retributiva. Piuttosto, il mancato decollo della valutazione del personale ha costituito uno dei principali punti di debolezza della riforma avviata negli anni Novanta. Si legga per tutti R. SANTUCCI, P. MONDA, *Valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa*, in L. ZOPPOLI (a

cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, 275 e ss. La carenza di meccanismi di misurazione e valutazione della produttività realmente efficaci ha causato l'appiattimento del sistema premiante cui è conseguita una distribuzione a pioggia delle risorse economiche e l'attivazione di dinamiche di carriera basate su una indiscriminata progressione verticale del personale. Le disfunzioni rilevate in tal senso, più volte denunciate dalla Corte dei Conti, sono additate come le principali responsabili dell'accrescimento della spesa del personale, per effetto dell'incremento delle retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti, soprattutto attraverso la contrattazione integrativa.

Il quadro ereditato dall'esperienza (sul quale si leggano i Rapporti Formez prodotti sul punto. In particolare cfr., tra gli altri, G. DELLA ROCCA, V. VENEZIANO (a cura di), *La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche: casi di studio sulla valutazione delle posizioni, delle prestazioni e del potenziale*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2004, 149) meritava una rivisitazione. Le disposizioni legislative sono a lungo rimaste immutate, mentre alla progressiva incapacità di valorizzare le risorse umane a livello locale si è tentato di rimediare solo attraverso una restrizione sempre più forte, là dove possibile, delle risorse da utilizzarsi in sede decentrata; nello stesso tempo, cresceva a vista d'occhio la protesta sulla scarsa efficienza delle amministrazioni pubbliche, concentrata in modo generalizzato e generico sui dipendenti pubblici "nullafacenti" o "fannulloni" sui quali v. emblematicamente il libro di P. ICHINO, *I nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra amministrazione pubblica*, Milano, Mondadori, 2006. V. pure P. ICHINO, *Aspetti tecnici della proposta sui nullafacenti della P.a.*, intervento del 8.9.2006 sul sito www.lavoce.info.

Già nel 2007, dopo un quinquennio di contrattazioni marginali, disattenzione sul versante della qualità dell'impiego delle risorse economiche della contrattazione e sensibilità accentuata solo per la fissazione di limiti massimi di spesa, emerge da parte sia del Governo, sia delle parti sociali l'individuazione della necessità di rilanciare l'innovazione e la qualità dei servizi nelle pubbliche amministrazioni e una distribuzione delle risorse in sede decentrata più fortemente connesse alla qualità dell'azione amministrativa. Sul punto cfr. R. SANTUCCI, *Le istituzioni del federalismo*, n. 5/6, 2009. Il superamento del vecchio modello secondo linee di riforma innovative veniva accolto nei documenti inerenti la valutazione del personale pubblico: sul fronte legislativo il ddl

Ichino-Mattarella-Turci proponeva una formula di esternalizzazione dell'attività di valutazione (su questa proposta legislativa in cui si prevede l'istituzione di una Autorità per la valutazione delle strutture e del personale pubblico e, al tempo stesso, si individuano una serie di deleghe legislative al Governo finalizzate a riscrivere la attuale disciplina sulla valutazione, sulla responsabilità e sulle modalità di determinazione delle retribuzioni di tutto il personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche si rinvia a B. CARUSO, L. ZAPPALÀ, *La riforma «continua» delle pubbliche amministrazioni: licenziare i nullafacenti o riorganizzare la governance?* in *LPA*, 2007 mentre, sul fronte contrattuale, il *Memorandum d'intesa sul lavoro pubblico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche siglato dai Ministri della funzione pubblica Luigi Nicolais e dell'Economia Tommaso Padoa Schioppa* e dai segretari generali di Cgil, Cisl e Uil il 18 gennaio 2007, collegava il miglioramento dell'efficienza della macchina pubblica all'introduzione di efficaci sistemi di misurazione della qualità e quantità di servizi resi al cittadino utente. In particolare, il potenziamento della valutazione della produttività individuale e collettiva, come misura di contrasto del fenomeno di erogazione a pioggia degli incentivi, era demandato alla fissazione di standard di rendimento predisposti in sede negoziale.

Secondo B. CARUSO, L. ZAPPALÀ, *op. ult. cit.*, 3, dalla lettura del Memorandum il tema della ricerca di una maggiore efficienza delle pubbliche amministrazioni finisce per apparire una pura operazione di maquillage istituzionale volta ad un recupero di consenso fra gli utenti, ma — secondo il collaudato modello dello «scambio politico» sul quale cfr. F. CARINCI, *Di buone intenzioni è lastricata la via dell'inferno*, in *LPA*, 2006, 1043 ss. — anche fra le fila del sindacato.

Per un'analisi dettagliata del Memorandum si rinvia a L. ZOPPOLI, *Qualità dei servizi e del lavoro nell'eterna riforma delle pubbliche amministrazioni*, in *LPA*, 2007, 3, 575; ID., *La valutazione delle prestazioni della dirigenza pubblica, nuovi scenari, vecchi problemi, percorsi di apprendimento istituzionale*, in AA.VV., *La dirigenza*, cit., 165 ss; M. RUSCIANO, *A margine del Memorandum per una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche*, cit., 229. Più in generale sul punto cfr. B. CARUSO, *La flessibilità (ma non solo) del lavoro pubblico nella l. 133/08 quando le oscillazioni del pendolo si fanno frenetiche*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT* – 79, 2008; F. CARINCI, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla L. n. 133/2008 alla L. D. n. 15/2009*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo*

D?Antona".IT – 88, 2009.

C. DELL'ARINGA, *Due binari per la riforma delle P.a.*, intervento del 8.2.2007 sul sito *www.lavoce.info*, ha sostenuto che la valorizzazione dell'attività di valutazione dovrebbe essere catalizzata non tanto sull'operato dei singoli lavoratori pubblici (contra v. P. ICHINO, *Perchè serve la valutazione individuale dei lavoratori nel settore pubblico*, intervento del 8.2.2007 sul sito *www.lavoce.info*) quanto sulla efficienza complessiva delle singole unità amministrative e, quindi, sull'*output* prodotto da quelle amministrazioni che interessano direttamente cittadini e imprese. Sempre C. DELL'ARINGA, *Una regia nazionale per la P.a.*, intervento del 27.11.2006 sul sito *www.lavoce.info*, sottolinea, inoltre, il potenziale ruolo che potrebbe essere svolto dagli strumenti di incentivazione economica al fine di aumentare l'efficienza delle p.a. In particolare l'A. propone di valorizzare l'autonomia finanziaria e fiscale delle amministrazioni sulle risorse complessive da destinare alla contrattazione e agli aumenti retributivi di tutti i pubblici dipendenti. Per un migliore inquadramento del dibattito instauratosi nel 2007 si rinvia all'interrogazione parlamentare dell'On. Turci del 14.2.2007 in cui si ribadisce l'invito al Governo a discutere e a valutare la proposta di legge sull'Authority e A. POLITO, *Troppi conservatori tra i progressisti. Opportunismi e calcoli elettorali frenano la proposta di istituire un'Authority per il merito e la lotta ai fannulloni nella Pubblica amministrazione*, in *Sole24ore*, 20 gennaio 2007.

Nell'ambito del dibattito sul se e come riformare l'amministrazione italiana non sono mancate sia critiche nei confronti di una generalizzazione del discorso sulla efficienza della p.a., sia perplessità nei confronti di proposte, come quella sulla Authority centralizzata, che non tengano conto del nuovo assetto costituzionale del nostro ordinamento. Secondo B. DENTE, *Più pubblica o più privata?*, intervento del 15.2.2007 sul sito *www.lavoce.info* una generalizzazione del discorso sulla efficienza delle p.a. è sbagliata, sia per una effettiva difficoltà di misurabilità della efficienza delle p.a. medesime considerate nel loro complesso, perché non esiste «la pubblica amministrazione» *tout court*, ma tanti diversi servizi pubblici dislocati nel territorio con diverse esigenze e condizioni di contesto, e con diversi livelli di produttività; sia, secondo le osservazioni di F. DAVERI, *Misurare la produttività dei dipendenti pubblici: una missione impossibile?*, intervento del 8.9.2007 sul sito *www.lavoce.info* a causa dell'assenza di prezzi di mercato che consentano di valutare il valore effettivo della produzione; sia, infine, per la difficoltà di individuare una funzione di produzione dei vari servizi pubblici considerati, per i quali spesso non si è in

grado di misurare i casi di inefficienza produttiva tecnica in senso assoluto. Su questo ultimo punto cfr. GRUPPO DI LAVORO SISPER, *Ma l'Authority non serve*, intervento del 15.2.2007 sul sito www.lavoce.info.

Nel condividere le perplessità appena citate e nella consapovolezza della necessità di una manutenzione anche profonda della riforma B. CARUSO, L. ZAPPALÀ, *op. ult. cit.*, 7 sposano l'idea di un intervento legislativo più mirato. In particolare secondo gli autori tra i diversi aspetti cruciali delle riforme realizzate negli anni Novanta, quello che merita proposte di rimedi — vuoi in termini di regolazione, vuoi di prassi gestionale — è soprattutto il funzionamento a monte della pubblica amministrazione, vale a dire il funzionamento dell'amministrazione come datore di lavoro (sul punto cfr. *amplius* E. ALES, *La pubblica amministrazione quale imprenditore e datore di lavoro. Un'interpretazione giuslavoristica del rapporto tra indirizzo e gestione*, Giuffrè, Milano, 2002) e, quindi, il problema della efficienza, prima che della amministrazione complessivamente considerata, della sua struttura di *governance*. Il d.lgs. n. 150/2009, considerata l'ineffettività dei vari tentativi di intervento sulla materia, animato da un condivisibile e necessario intento riformatore, ha inciso in profondità sul quadro normativo previgente innovandolo sia nei contenuti che nelle finalità e ha delineato un sistema di valutazione che risente dell'ampio dibattito sviluppatosi oltre confine sull'evoluzione delle forme organizzative orientate al potenziamento dell'efficienza nelle attività di governo.

CAPITOLO II

LA VALUTAZIONE COME *DRIVER* DEL CAMBIAMENTO NELLA “TERZA RIFORMA” DEL LAVORO PUBBLICO

SOMMARIO: **1.** Ruolo e finalità dei sistemi di valutazione della performance nell’impianto del d.lgs. 150/2009. – **2.** L’intervento sul sistema delle fonti in materia di trattamento economico. – **2.1** I nuovi vincoli funzionali della contrattazione integrativa. – **2.2** La disciplina dei controlli sulla contrattazione integrativa. – **3.** Soggetti e strumenti cardine del nuovo sistema di misurazione e valutazione della performance. – **3.1** L’impatto della valutazione sulla valorizzazione del merito e sull’erogazione dei premi. – **3.2** L’apparato strumentale di premialità. – **3.3** Il sistema delle progressioni professionali. – **3.4** Considerazioni critiche. – **4.** Tipologie di performance soggette a valutazione. – **4.1** L’integrazione tra performance individuale e performance organizzativa. – **4.2** Valutazione negativa del dipendente e responsabilità disciplinare. – **5.** Un bilancio dei sistemi di misurazione e valutazione delle performance adottati dalle amministrazioni centrali. – **6.** *Literature review.*

1. Ruolo e finalità dei sistemi di valutazione della performance nell’impianto del d.lgs. 150/2009

Il tema della performance delle amministrazioni pubbliche è argomento al centro del dibattito politico e istituzionale a livello mondiale, incentrato sulla ricerca degli strumenti più idonei a misurare la capacità del soggetto pubblico di creare valore per il cittadino.

Per la prima volta le pubbliche amministrazioni si sono trovate ad affrontare tematiche in precedenza poco esplorate, quali la valorizzazione delle risorse umane e la promozione di nuove forme di organizzazione del lavoro, basate sul coordinamento delle attività, sulla diversificazione e sul potenziamento delle competenze professionali, per essere al passo con l’evoluzione dei processi produttivi e con gli standard di qualità richiesti.

L’esigenza di adottare strutture organizzative efficienti, competitive e flessibili è divenuta, nel tempo, un imperativo anche per il datore di lavoro pubblico che seppur non rappresenta — come avviene, invece, per

le imprese — la *condicio sine qua non* per continuare ad operare sul mercato, tuttavia, costituisce l'attuazione dei doveri istituzionali di efficienza e di buon andamento stabiliti dalla Costituzione (art. 97 Cost.) e disciplinati dalla legge.

Malgrado vi siano ancora limitate evidenze sui fattori determinanti la performance delle organizzazioni pubbliche ⁽⁶⁰⁾ il tema, negli ultimi anni, è stato sempre più frequentemente affrontato dalle amministrazioni pubbliche e dagli studiosi, entrambi alla ricerca di meccanismi di governo capaci di misurare le molteplici dimensioni che caratterizzano l'azione pubblica. La normativa italiana, a partire dalla fine degli anni Ottanta, contiene continui e sempre più puntuali riferimenti alla necessità di introdurre e applicare in modo diffuso, a tutti i livelli, principi e criteri aziendali, idonei a coniugare la legittimità e la correttezza dell'azione amministrativa con l'efficacia delle politiche di intervento pubblico, l'efficienza nell'impiego delle risorse, l'economicità della gestione.

Per rafforzare la capacità di perseguire gli obiettivi strategici è opportuna un'integrazione sistematica tra i meccanismi di programmazione e controllo e quelli di incentivazione. I primi da soli, con una logica razionale e meccanicistica, sono spesso risultati inefficaci se non accompagnati da strumenti capaci di attivare la motivazione del personale, dare priorità alle azioni, orientare i comportamenti personali e focalizzare l'impegno di tutti verso gli obiettivi aziendali. Se ormai l'integrazione tra sistema di programmazione e controllo e sistema di incentivi appare un fatto generalmente condiviso anche nella prassi, assai più complesso è definire le modalità con cui questo può avvenire, e ancora, quali siano gli elementi di garanzia della loro efficacia.

Nelle organizzazioni che operano sul mercato in contesti competitivi il cliente con il suo diritto di scelta riesce ad occupare una posizione di preminenza e di potere tale da indurre le organizzazioni stesse ad impostare tutta la loro azione in termini di risposta ai suoi bisogni.

⁽⁶⁰⁾ Cfr. G.A. BOYNE, *Sources of public service improvement: a critical review and research agenda*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13, 2003, 367 ss.

I risultati economico-finanziari, in primo luogo il profitto, risultano già indicatori precisi della capacità aziendale di essere "efficace" perché in grado di rispondere alle esigenze della domanda. Nella realtà delle pubbliche amministrazioni, che nella maggior parte dei casi operano in situazione di monopolio, le possibilità di scelta del cliente/utente sono estremamente limitate. L'utente si trova in molti casi in situazione di "asimmetria informativa", in possesso di informazioni, conoscenze e competenze minori rispetto al soggetto erogatore e, quindi, è incapace di dare un giudizio consapevole sulla qualità del servizio ricevuto.

Quale surrogato dell'inesistente concorrenza di mercato a fungere da stimolo esterno al miglioramento dei servizi offerti si sperimenta l'innesto, sul tronco dell'organizzazione pubblica, dei più collaudati modelli gestionali dell'azienda privata articolati nella sequenza: valutazione, trasparenza, merito, premialità, carriera, sanzioni.

L'impianto della riforma del 2009 ⁽⁶¹⁾ si incardina entro questo quadro di analisi e, pur articolandosi in previsioni diverse sotto il profilo della materia disciplinata - valutazione delle strutture e del personale, valorizzazione del merito, promozione delle pari opportunità, dirigenza pubblica e responsabilità disciplinare - è diretta a realizzare un obiettivo essenziale: iniettare anche nel sistema del lavoro pubblico meccanismi di stampo imprenditoriale, quali meritocrazia, premialità e trasparenza funzionali alla «valorizzazione del merito e all'incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa» (art. 5, co. 1, l. 15/2009) per soddisfare al meglio l'interesse pubblico, in generale, e dell'utente-cliente, in particolare.

I requisiti strutturali del modello organizzativo introdotto negli anni Novanta restano, sostanzialmente, immutati: il formante della relazione giuridica del lavoratore pubblico continua ad essere il rapporto obbligatorio e non la potestà pubblica; persiste la separazione di competenze e di funzioni tra organo politico ed apparato burocratico; vengono accentuati gli strumenti di flessibilità organizzativa.

⁽⁶¹⁾ D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni", in *G.U.*, 31 ottobre 2009, n. 254.

L'asse portante della riforma sta proprio nella creazione degli equivalenti funzionali e delle dinamiche motivazionali del mercato privato che, nel pubblico, non esistono "in natura" ma che, si ritiene, si possono "simulare", consentendo di utilizzare in maniera ottimale le risorse umane per una compiuta ed efficiente realizzazione dei fini pubblici. Da qui consegue la forte accentuazione della selettività nell'attribuzione degli incentivi economici e di carriera, in modo da favorire i migliori ed incoraggiare l'impegno sul lavoro.

In precedenza non erano mancate, in numerose amministrazioni esperienze di utilizzazione, ai fini organizzativo-gestionali, di sistemi di valutazione delle performance individuali e di struttura, adottati in piena autonomia, specialmente in occasione di importanti processi di riorganizzazione degli uffici e del lavoro del personale addetto. Né era assente una normativa finalizzata a sottoporre l'operato dei dirigenti a valutazione ai fini retributivi e di carriera, i cui meccanismi, però, hanno stentato a dimostrare una reale utilità, sia per la difficoltà di una precisa identificazione degli obiettivi assegnati ai dirigenti e al personale non dirigente, sia per la tendenza a differenziare in misura solo minimale i giudizi valutativi.

L'obiettivo del legislatore riformista, dunque, è quello di correggere le disfunzioni rilevate, dando un nuovo impulso al processo di convergenza con il lavoro privato non più in termini di unificazione normativa e di delegificazione, come sperimentato con la privatizzazione, quanto in termini "sostanziali", ovvero di cultura e di motivazione dei lavoratori.

Il nuovo sistema di valutazione è concepito dal legislatore riformista come strumento obbligatorio e generale di misurazione del funzionamento delle pubbliche amministrazioni e del personale, volto ad operare nei confronti delle *performance* non soltanto dei dirigenti, ma anche di tutti gli altri lavoratori, oltre che delle stesse strutture amministrative con l'obiettivo principale di contribuire «al miglioramento della qualità dei servizi [...] nonché alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito».

A ciò si aggiunge l'intenzione di creare una figura di datore di lavoro

che risponda effettivamente del suo operare in termini politico-amministrativi attraverso più stringenti obblighi di trasparenza e la pubblicità degli atti di valutazione e dei risultati ottenuti.

La ragione principale per cui le riforme avviate negli anni Novanta hanno mancato gli obiettivi auspicati, risiede proprio nella mancanza di un vero datore di lavoro; mancanza alla quale si è cercato di sopperire abbandonando i modelli burocratici/amministrativi per ispirarsi alle logiche e procedure di matrice aziendalistica. Questa trasformazione aveva, ed ha, in sé un duplice rischio: l'abbandono di procedure e controlli tipici del diritto pubblico possono condurre a logiche gestionali contrarie al perseguimento dell'interesse pubblico. L'unico antidoto a questa evenienza è che la maggiore libertà di azione, ovvero l'autonomia gestionale di tipo manageriale, introdotta con la privatizzazione, sia affidata ad un soggetto indotto ad operare nell'interesse generale di un sistema di indirizzo – controllo sui risultati effettivo, concreto ed efficace, e che, al contempo, sia attivato un sistema di regole istituzionali che renda per gli organi di vertice delle amministrazioni gli obiettivi di economicità, efficacia ed efficienza, non meno essenziali del consenso politico ⁽⁶²⁾.

La riforma Brunetta, a tal fine, attraverso un sensibile ampliamento del tasso di regolamentazione legislativa, introduce una minuziosa disciplina dei meccanismi posti a presidio dell'efficienza dell'azione pubblica: parte dalla individuazione e assegnazione degli obiettivi e delle risorse, passa attraverso la misurazione e valutazione delle *performance* organizzativa e individuale, giunge alla distribuzione di incentivi e premi al personale, culmina nella rendicontazione dei risultati ai vertici delle amministrazioni e, prima di tutto, all'utenza.

2. L'intervento sul sistema delle fonti in materia di trattamento economico

Una delle fondamentali linee ispiratrici della revisione del quadro delle

⁽⁶²⁾ Sul punto cfr. C. D'ORTA, *L'organizzazione della P.A. dal diritto pubblico al diritto privato: il fallimento di una riforma*, in *LPA*, 3-4, 2011, 454 ss.

regole sul lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche realizzata con il d.lgs. 150/2009 è costituita dalla esplicita volontà di ridisegnare i confini tra l'ambito regolativo riservato alla legge e, più in generale, alle fonti pubblicistiche e agli altri atti che esprimono il potere unilaterale dell'amministrazione, e quello demandato alla contrattazione collettiva, operando un consistente restringimento dell'ambito di intervento riservato alla fonte negoziale.

Il ridimensionamento degli spazi assegnati alla contrattazione collettiva costituisce uno degli effetti più vistosi della riforma. Il legislatore non limita l'operazione di contenimento al livello decentrato di contrattazione, né al profilo economico/finanziario della negoziazione, ma la estende ad altri significativi ambiti: i generali poteri regolativi della contrattazione, in rapporto tanto con la fonte legale, quanto con i poteri della dirigenza, e, per quanto maggiormente rileva per il tema oggetto di ricerca, interessa anche l'ambito dei fini della contrattazione integrativa e, in connessione a questi ultimi, i parametri di attribuzione dei trattamenti economici accessori⁽⁶³⁾.

Lo spazio negoziale subisce una drastica riduzione in via diretta e mediata. L'art. 40, co. 1, d.lgs. 165/2001, nella nuova formulazione derivante dalla novella attuata dall'art. 54, d.lgs. 150/2009 esclude *apertis verbis* dalla sfera del contrattabile un gruppo di materie che, tuttavia, già precedentemente dovevano ritenersi precluse, in quanto afferenti a materie organizzative e comunque ad istituti esterni al rapporto di lavoro e che «solo per la congenita debolezza dell'agente negoziale pubblico nazionale e decentrato hanno conosciuto una rinegoziazione sicuramente *extra ordinem*»⁽⁶⁴⁾.

La norma, se da un lato sancisce espressamente che «la contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali», dall'altro lato esclude integralmente dalla sfera di competenza della

⁽⁶³⁾ Cfr. A. ALAIMO, *La contrattazione collettiva nel settore pubblico tra vincoli, controlli e "blocchi": dalla "riforma Brunetta" alla "manovra finanziaria*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 117/2010, 4.

⁽⁶⁴⁾ Così V. TALAMO, in *La riforma del sistema di relazioni sindacali nel lavoro pubblico*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 117/2010, 6.

contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali, ed ancora la materia del conferimento e della revoca degli incarichi, nonché le materie di cui all'art.1, co. 2, lett. c) della legge 421/1992 ⁽⁶⁵⁾.

L'art. 40, co. 1, prevede inoltre che «nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche, la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge». Si tratta, soprattutto in riferimento alla valutazione delle prestazioni ai fini del trattamento accessorio e alle progressioni economiche, di istituti per i quali è apparsa più evidente l'esigenza di definizione dei principi di regolazione tramite norma primaria, per scongiurare le prassi distorsive del passato. In queste materie, la cornice legale delimita per la contrattazione collettiva uno *spatium deliberandi* insuperabile, a pena di nullità delle relative disposizioni.

Una ulteriore indiretta contrazione degli spazi contrattuali deriva dal restringimento delle forme di partecipazione sindacale, limitate agli istituti più deboli nelle materie che costituiscono tradizionalmente l'essenza della funzione dirigenziale.

Questa scelta è perfettamente coerente con un mutamento dell'atteggiamento complessivo del legislatore nei confronti della contrattazione collettiva: nonostante il formale riconoscimento della permanente competenza di quest'ultima a disciplinare «diritti ed obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro», ad essa è ora concesso di intervenire a modificare «eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che

⁽⁶⁵⁾ Sulla base della citata norma «sono regolate con legge, ovvero, sulla base della legge o nell'ambito dei principi dalla stessa posti, con atti normativi o amministrativi, le seguenti materie: 1) le responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento di procedure amministrative; 2) gli organi, gli uffici, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; 3) i principi fondamentali di organizzazione degli uffici; 4) i procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro; 5) i ruoli e le dotazioni organiche nonché la loro consistenza complessiva; 6) la garanzia della libertà di insegnamento e l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca; 7) la disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra l'impiego pubblico ed altre attività e i casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici.

introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche o a categorie di essi», solo se e nei limiti in cui dette disposizioni lo consentano, secondo il generale principio di inderogabilità imposto dal sistema gerarchico delle fonti.

In tal modo si attua un vero e proprio ribaltamento del precedente regime, dove, invece, la regola era quella, opposta, della derogabilità generale, salvo esplicito divieto. A tutto ciò, inoltre, corrisponde, da un lato, la dichiarata natura imperativa di tutte le disposizioni del d.lgs. 165/2001 e, dall'altro lato, il richiamo esplicito della normativa sulla nullità delle clausole dei contratti (individuali e collettivi) e sulla loro sostituzione automatica in tutti i casi di violazione di norme imperative (ex artt. 1339 e 1419, co. 2, c.c.).

Si assiste, in definitiva, ad una sorta di «neo-interventismo legislativo»⁽⁶⁶⁾ diretto a disciplinare molti aspetti delle relazioni sindacali e dei rapporti collettivi. La stessa «sterilizzazione contrattuale» in materia di organizzazione del lavoro attua una forte «divaricazione fra regolamentazione del lavoro pubblico e del lavoro privato, ove non vi sono limiti formali alla negoziabilità dell'organizzazione del lavoro, andando così in direzione opposta rispetto a quella linea di convergenza segnata fin dall'origine dalla riforma»⁽⁶⁷⁾ del lavoro pubblico.

Indipendentemente dal giudizio di politica del diritto che si voglia dare di tale soluzione legislativa, merita di essere segnalato come, dal punto di vista tecnico, essa si presenti non soltanto in controtendenza con la scelta in favore della *deregulation* che ha connotato la riforma del lavoro pubblico fin dai suoi primi passi all'inizio degli anni Novanta, ma anche in conflitto con la finalità, espressamente dichiarata dallo stesso legislatore, di attuare una piena «convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali».

⁽⁶⁶⁾ Così C. ZOLI, *La struttura della contrattazione collettiva*, in *LPA*, 6, 2011, 863.

⁽⁶⁷⁾ Cfr. F. CARINCI, M.T. CARABELLI, *Privatizzazione e contrattualizzazione*, in F. CARINCI, M.T. CARABELLI (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci, 2010, 72.

La contrattazione collettiva infatti, da beneficiaria di ampia delega, sul presupposto della capacità quasi taumaturgica di riallineare la disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato, con la riforma viene piegata da limiti tanto penetranti da indirizzarne l'esercizio secondo modalità di dettaglio prefigurate dalla legge, tanto che l'idea di una «colonizzazione della contrattazione da parte del legislatore»⁽⁶⁸⁾ appare realmente evocativa del nuovo *status* del contratto collettivo nel settore pubblico.

Per altro verso si deve osservare che la predetta rilegificazione di alcuni aspetti della disciplina del lavoro pubblico non implica una ripubblicizzazione né dei poteri dirigenziali - che restano corrispondenti a quelli del «privato datore di lavoro» - né dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici - i quali, a loro volta, restano regolati contrattualmente e disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa.

Per quanto rilevanti siano gli interventi posti in essere dalla riforma non mettono in discussione il principio, già acquisito da tempo, secondo il quale il trattamento economico dei lavoratori pubblici deve essere definito dal contratto collettivo. La riforma non sconfessa la primazia del contratto per quanto attiene alla definizione dei trattamenti economici; primazia, che trova conferma nell'art. 2, d.lgs. 165/2001, secondo cui «le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti dai contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale».

Meritevole di attenzione è anche l'art. 59, co. 2, d.lgs. 150/2009 che inserisce nel corpo del Testo Unico (d.lgs. 165/2001) l'art. 47-*bis* dedicato alla "*Tutela retributiva per i dipendenti pubblici*". Tale norma, a conferma del ruolo dominante riservato alla contrattazione collettiva, seppure vigilata dalla fonte eteronoma in materia di trattamento economico, in caso di mancato raggiungimento dell'accordo di rinnovo, individua all'interno del contratto collettivo il limite di copertura economica che

⁽⁶⁸⁾ Così A. VISCOMI, *La contrattazione collettiva nazionale*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, 2010, 41.

deve essere garantito ai lavoratori. Senza dubbio la disposizione disincentiva, di fatto, ruolo e funzioni delle organizzazioni sindacali laddove prevede nelle more del rinnovo l'attribuzione unilaterale di un incremento retributivo da parte del datore di lavoro; azione, questa, che indebolisce l'effettività dell'azione sindacale durante la trattativa ⁽⁶⁹⁾. L'ipotesi realizza, inoltre, una sorta di limitata ultrattività del contratto collettivo scaduto che resta in vigore almeno per le disposizioni relative alla copertura economica avvalorando la tesi prima enunciata, circa la persistente primazia della fonte negoziale. Una ulteriore conferma di ciò, proviene dalla previsione per cui in materia di contrattazione integrativa, laddove la legge prevede che la pubblica amministrazione «al fine di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica», possa provvedere unilateralmente solo «in via provvisoria», e sino alla successiva sottoscrizione del contratto integrativo, ove nei termini fissati non si sia pervenuti ad un accordo relativo alla parte economica.

A rafforzare l'apparato delle tutele contro le decisioni arbitrarie dell'amministrazione vi è poi l'ulteriore previsione sulla base della quale le decisioni unilaterali in materia di trattamento economico possono essere adottate al solo fine di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica e, dunque, non per il solo fatto del mancato accordo. Si può, dunque, condividere, l'opinione che ritiene «scongiurata la prospettiva di una nuova giungla retributiva considerata, fra l'altro, la funzione perequativa ed omogeneizzante svolta dai contratti collettivi» ⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶⁹⁾ Cfr. sul punto U. CARABELLI, *La "riforma Brunetta": un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 101/2010, 13.

⁽⁷⁰⁾ Così S. MAINARDI, *Legge 15/2009 e decreti di attuazione: il rapporto tra fonte legislativa e contrattazione collettiva nazionale e integrativa*, in G. ZILIO GRANDI (a cura di), *Il lavoro negli enti locali: verso la "riforma Brunetta"*, Giappichelli, 2009, 7.

2.1. I nuovi vincoli funzionali della contrattazione integrativa

La contrattazione integrativa, collocata nel contesto della riforma del lavoro pubblico avviata negli anni Novanta, recava fra le proprie principali finalità quella di incentivare la produttività attraverso l'erogazione selettiva e meritocratica di quote di salario accessorio, nell'ambito di una figurazione flessibile e modulare e solo in minima parte legificata. La definizione delle regole concrete poste a presidio delle dinamiche negoziali del secondo livello e dei margini di finanziamento, sia pure nell'ambito di un complessivo vincolo di bilancio, erano demandati alla contrattazione collettiva nazionale. Il processo di privatizzazione del pubblico impiego ha celato un obiettivo macroeconomico di moderazione salariale tuttora rintracciabile dalla lettura del comma iniziale dell'art. 1 del d.lgs. 165/2001 in cui si ribadiscono i principali obiettivi della riforma, preposta: all'«accrescimento dell'efficienza dei servizi pubblici», alla «razionalizzazione del costo del lavoro pubblico» anche contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica e alla realizzazione della «migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni».

La realizzazione di tali obiettivi avrebbe richiesto una «sinergia di strumenti regolativi fra i quali, comunque, la contrattazione integrativa doveva giocare un ruolo decisivo, collegando in modo flessibile, sul luogo di ambientazione della prestazione lavorativa, erogazioni retributive a produttività nell'interesse del servizio pubblico finale»⁽⁷¹⁾.

Nella concreta attuazione di questo modello, tuttavia, sono mancati funzionali meccanismi di valutazione dell'efficienza. Le principali evidenze empiriche hanno mostrato come il fallimento dell'obiettivo di moderazione salariale abbia causato effetti di slittamento retributivo caratterizzati da incrementi rilevanti della retribuzione di fatto percepita dai dipendenti pubblici in mancanza di un'adeguata corresponsione di recupero di efficienza nei servizi erogati e della stessa produttività del lavoro.

⁽⁷¹⁾ Cfr. V. TALAMO, *Gli assetti della contrattazione integrativa dopo il d.lgs. 150/2009 e la "finanziaria d'estate": ratio di una riforma*, in *LPA*, 5, 2010, 761.

ro pubblico ⁽⁷²⁾.

Anche per tali motivi la contrattazione integrativa, ancor prima dell'emanazione del decreto delegato recante la riforma, è stata interessata in modo considerevole dalla legislazione anticipatrice, contenuta nel decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 ed è stata oggetto dall'attività concertativa del Governo confluita nei protocolli ed intese con le parti sociali del 30 ottobre 2008 e 30 aprile 2009. Tale complesso normativo manifesta apertamente la costante preoccupazione del legislatore circa la possibilità di un utilizzo distorto delle prassi contrattuali rispetto alle finalità cui è preordinata la contrattazione integrativa.

Resta, infatti, anche nel d.lgs. 150/2009, traccia di un atteggiamento "schizofrenico" ⁽⁷³⁾ nei confronti della contrattazione integrativa, terreno privilegiato di intervento regolativo e di sperimentazione del legislatore. Quest'ultimo l'ha vista da un lato, con crescente sospetto, quale possibile fonte di incontrollato aumento del costo del lavoro pubblica, sottoponendola a penetranti e reiterati vincoli e controlli; al contempo, più di recente, l'ha utilizzata per mettere alla prova meccanismi di virtuosa distribuzione delle risorse finanziarie disponibili. Dunque, la contrattazione integrativa, se da un lato è stata chiamata ad adeguare la disciplina del rapporto alle specificità del contesto organizzativo, dall'altro è stata sottoposta a vincoli rigidi che, nel d.lgs. 150/2009, si traducono in limiti di dettaglio.

Anche il legislatore riformista si trova a dover sciogliere un nodo cruciale e caratteristico della materia: individuare il punto di equilibrio fra la valorizzazione della contrattazione integrativa, intesa come risorsa finalizzata ad una più efficiente gestione del lavoro, e la disciplina della contrattazione intesa come centro di spesa pubblica ⁽⁷⁴⁾.

Quanto all'individuazione del luogo privilegiato, nella ricerca del mi-

⁽⁷²⁾ Sul punto si rinvia al Cap. I, par.1.2 "Il nodo della produttività e del costo del lavoro pubblico"

⁽⁷³⁾ Così G. NATULLO, P. SARACINI, *Vincoli e ruoli della contrattazione integrativa*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica della riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, 2010, 63.

⁽⁷⁴⁾ Cfr. G. NATULLO, *Sub art. 45*, in CORPACI, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Commento al d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29*, in *NLCC*, 1999, 1299 ss.

gliore dosaggio di fonti, la legge aveva fatto prevalere agli esordi della contrattualizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, un assetto di tipo centralistico, seguito poi da una fase di apertura, inaugurata negli anni 1997-1998. A questa era seguito un progressivo ridimensionamento delle capacità di spesa, prima dell'ulteriore decisivo intervento economizzatore operato con la l. 133/2008 con cui era stata disposta una riduzione del 20 per cento delle risorse economiche destinate alla negoziazione decentrata.

La legislazione di programmazione economica, successiva al Duemila, e anteriore all'intervento di riforma, aveva imposto ridimensionamenti progressivi e generalizzati a tutti i settori pubblici, con il semplice obiettivo di realizzare risparmio, a prescindere dalla specificità degli ambiti interessati limitando, nei fatti, le potenzialità regolative della contrattazione collettiva integrativa ⁽⁷⁵⁾.

L'obiettivo dell'intervento regolativo più recente non è tanto la realizzazione di un mero risparmio, ma la valorizzazione della contrattazione stessa, che la legge, paradossalmente intende raggiungere con la compressione della libertà di individuare gli interessi oggetto di possibile accordo, penetrando finanche nel merito dell'accordo.

Utili, per esemplificare la prospettiva nella quale si muove il recente intervento normativo, sono diverse disposizioni.

La prima è collocata nell'art. 40, co. 3-*bis*), come integrato nell'art. 54 del d.lgs. 150/2009, che destina al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato. Il precetto in esame, pure affidando alla contrattazione integrativa un compito fondamentale nella prospettiva dell'intero disegno di riforma, ovvero la valorizzazione del merito, riduce in primo luogo la possibilità delle parti sociali di individuare gli interessi meritevoli di tutela e incide, in modo significativo, anche sulla libertà delle parti di valutare la dimensione economica degli interessi in gioco, posto che definisce, seppure *pro quota*, la percentuale minima del trattamento economico inteso a remun-

⁽⁷⁵⁾ In materia si rinvia alla sintesi di G. FONTANA, *La contrattazione collettiva nel settore pubblico fra riforme e controriforme*, in *LPA*, I, 2007, 69 ss.

nerare la produttività, stabilendo indirettamente limiti anche nei confronti della contrattazione di livello superiore.

La riforma interviene anche sul *quomodo* della contrattazione integrativa introducendo più cogenti limiti normativi attraverso clausole finalistiche che si spingono fino alla predeterminazione legale dell'oggetto della contrattazione, nell'ottica del perseguimento di finalità produttivistiche. Le nuove disposizioni finalizzano teleologicamente l'erogazione delle risorse per la contrattazione integrativa ad efficienza organizzativa, premialità e merito individuale e collettivo.

Invero, sia nell'Intesa del 30 aprile 2009 che nel d.lgs. 150/2009 sono presenti "clausole finalistiche", che evidenziano la destinazione della contrattazione collettiva pubblica al rilancio dei meccanismi di incentivazione della produttività e della meritocrazia, accentuando, già per questa via, il processo di legificazione dell'attività negoziale collettiva. La destinazione funzionale della contrattazione collettiva è evidente sin dalla Premessa all'Intesa del 30 aprile 2009, ove si legge che: «Le parti ritengono che la contrattazione collettiva rappresenti un valore per la gestione delle risorse umane nel pubblico impiego» e che un «sistema di relazioni sindacali» deve perseguire «condizioni di produttività ed efficienza del pubblico impiego tali da consentire il rafforzamento del sistema produttivo, lo sviluppo dei fattori di occupabilità e il miglioramento delle retribuzioni reali di tutti i lavoratori».

Altra disposizione finalistica significativa è contenuta nel comma 3 *bis* dell'art. 40 (nuovo testo) del d.lgs. 165/01, che, con riguardo specifico alla contrattazione collettiva integrativa, stabilisce che questa «assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance».

L'art. 45, co. 3, come novellato, dispone che i contratti collettivi definiscano, «in coerenza con le disposizioni legislative vigenti, trattamenti economici accessori collegati: a) alla *performance* individuale; b) alla *performance* organizzativa con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione; c) all'effettivo svolgimento di attività parti-

colarmente disagiate obiettivamente ovvero pericolose o dannose per la salute».

Il riferimento alla «coerenza con le disposizioni legislative vigenti» sembra doversi interpretare nel senso che devono essere rispettati tanto il nuovo ambito legale delineato, relativamente alla contrattazione collettiva integrativa, dallo stesso d.lgs. 165/2001 (art. 40), come modificato dal d.lgs. 150/2009, quanto il sistema di misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*, del merito e dei premi ridisegnato dal d.lgs. 150/2009 (Titoli II e III). È un chiaro segnale di assoggettamento dell'autonomia negoziale ad un disegno legale.

Inoltre, mentre l'art. 45 del d.lgs. 165/2001 ante riforma, istituiva una relazione teleologica tra retribuzione e produttività, fondata su criteri oggettivi di misurazione e rinviava, per la definizione dei trattamenti accessori, ai contratti collettivi, ora, il d.lgs. 150/2009, indica "chi" e "come" deve essere premiato e/o incentivato. Ai contratti collettivi - oltre alla conferma della competenza ad individuare trattamenti accessori collegati ad attività oggettivamente disagiate ovvero rischiose o dannose per la salute - non rimane altro spazio che quello "quantitativo" ovvero di variare, nei limiti fissati dal decreto, il sistema di "distribuzione forzata" dei premi previsto dall'art. 19, co. 4, o, ancora, di intervenire sulle progressioni economiche (art. 23).

Invero il legislatore, nel fissare un *numerus clausus* di strumenti finalizzati al merito, più o meno disciplinati, e non integrabile dai contratti collettivi difetta di razionalità, perché immagina che, a priori, si determinino le risorse necessarie allo scopo invece di lasciare alle parti la determinazione del *quantum* da destinare alle varie finalità. Il condizionamento si sarebbe potuto perseguire senza costringere così fortemente l'autonoma determinazione delle parti contrattuali, più consapevoli, specie nelle sedi decentrate, delle necessarie risorse per realizzare lo scopo. Questa soluzione, peraltro, sarebbe stata favorita dal nuovo sistema di *performance management*, dalle nuove responsabilità attribuite ai dirigenti, dal nuovo sistema di controlli; e sarebbe stata anche sintonica con le forti connotazioni manageriali che la riforma aspira ad attribuire al sistema di organizzazione e gestione delle risorse umane nelle

pubbliche amministrazioni ⁽⁷⁶⁾.

Da questo insieme di limiti emerge, innanzitutto, una contrattazione collettiva “vigilata” per quanto riguarda il trattamento economico ed “esclusa” per gli aspetti che implicano le prerogative dirigenziali: in proposito, va specificato che, *ex art.* 17, co. 1, lett. *e-bis*, d.lgs. 165/2001, tra i compiti e poteri dei dirigenti rientra la valutazione del personale assegnato ai propri uffici “nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti”. Su tali prerogative, dopo la riforma, è solo possibile un’informazione al sindacato, qualora i contratti nazionali la prevedano, così come dispone l’art. 5, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001. In secondo luogo, sembra riemergere la funzionalizzazione della contrattazione collettiva integrativa (assicurare adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici).

Il quadro di sintesi è quello di una contrattazione integrativa circondata da vincoli nell’idea che essa sia più un irrefrenabile centro di spese per le amministrazioni che una risorsa organizzativa capace di fornire soluzioni adeguate alle singole realtà amministrative in merito alla organizzazione e gestione dei rapporti di lavoro e, soprattutto, ai trattamenti economici accessori. A scapito di questo strumento la legge assorbe margini di negoziazione, «con effetti depressivi sulla flessibilità organizzativa delle pubbliche amministrazioni» ⁽⁷⁷⁾ per il conseguimento dei quali proprio la contrattazione decentrata avrebbe potuto rivelarsi una risorsa essenziale. Vero è che «la contrattazione collettiva si è presentata all’appuntamento con la guardia bassa, ostentando una baldanza per lo spazio guadagnato non assistita da sufficienti credenziali e da un curriculum immacolato» ⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷⁶⁾ Sul punto si legga R. SANTUCCI, *Retribuzione accessoria, valorizzazione delle performance e responsabilità del dirigente pubblico nel d.lgs. 150/2009*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5, 6, 2009, 972.

⁽⁷⁷⁾ Cfr. M. D’ANTONA, *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni*, in *ADL*, 1997, 72.

⁽⁷⁸⁾ Cfr. C. RUSSO, *Le prossime regole del lavoro pubblico*, in *DLM*, 2009, 379.

2.2. La disciplina dei controlli e delle sanzioni sulla contrattazione integrativa

Il legislatore interviene anche in materia di controlli sulla contrattazione integrativa, novellando l'art. 40-*bis* del d.lgs. 165/2001 che riconduce a sistema anche forme di verifica già esistenti e contenute in testi normativi "esterni" al *corpus* normativo coordinato e consolidato nel Testo Unico del pubblico impiego.

Vengono innanzitutto previsti e disciplinati sia gli organi titolari del controllo, che l'iter di certificazione dei contratti integrativi. Tali disposizioni proseguono sulla scia di quanto dettato dall'art. 67, commi da 7 a 12, del d.l. 112/2008, volto, in particolare, ad incrementare il flusso documentale sulla contrattazione collettiva ai fini di una maggiore conoscibilità della stessa e, in questa prospettiva, ad implementare il sistema dei controlli.

In merito ai soggetti preposti al controllo, gli organi a tale fine individuati, ovvero il collegio dei revisori dei conti, il collegio sindacale, gli uffici di bilancio o gli analoghi organi previsti nei vari ordinamenti, non mutano rispetto al passato ma si ampliano i compiti di verifica loro demandati. Oltre al controllo di compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio, tali soggetti svolgeranno anche una funzione prima non richiesta: la verifica di legittimità relativa al rispetto delle competenze del contratto integrativo, alle materie espressamente devolute dal livello nazionale, agli ambiti riservati alla legge e, dunque, al rispetto dei criteri di meritocrazia e finalizzazione alla produttività. L'art. 40, co. 1, fa espressamente riferimento al controllo sulla compatibilità con i vincoli derivanti dall'applicazione delle norme di legge con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori. È evidente come, rispetto al passato, il controllo sia diventato chiaramente di tipo qualitativo fino a includere il merito delle scelte contrattuali.

Sul piano della prassi, peraltro, va rilevato che gli organi di controllo interno nel tempo hanno assunto un atteggiamento sempre più rigido nel

vagliare le ipotesi di contratto integrativo. Ciò soprattutto in virtù dei sempre più frequenti giudizi di responsabilità per danno erariale presso la magistratura contabile ⁽⁷⁹⁾, nel caso di applicazione di contratti le cui clausole si dovessero successivamente rivelare illegittime.

Inoltre, nel corpo del d.lgs. 165/2001 viene ricondotta la particolare forma di controllo introdotta dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449 che interessa amministrazioni statali, istituzioni di ricerca ed enti pubblici non economici con organico superiore a duecento unità, nonché le amministrazioni ed enti *ex art. 70*, comma 4, del d.lgs. 165/2001. Si tratta di una forma di controllo esterno, obbligatorio, preventivo e vincolante, esercitato congiuntamente dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sulla compatibilità economico-finanziaria dei contratti integrativi, che si svolge entro trenta giorni dall'invio del contratto e prevede la formazione del silenzio-assenso alla scadenza del periodo.

Alquanto innovativa è la forma di controllo esterno di tipo diffuso che obbliga le amministrazioni a pubblicare in modo permanente sul proprio sito istituzionale, con modalità che garantiscano la piena visibilità e accessibilità delle informazioni ai cittadini, i contratti integrativi stipulati con la relativa relazione tecnico-finanziaria e quella illustrativa certificate dagli organi di controllo. Come precisa l'art. 40-*bis*, co. 4, la relazione illustrativa, che costituisce un'assoluta novità, deve evidenziare gli effetti attesi in esito alla sottoscrizione del contratto integrativo in materia di produttività ed efficienza dei servizi erogati, anche in relazione alle richieste dei cittadini.

Agli oneri di pubblicazione del contratto integrativo fanno riscontro gli ulteriori oneri di comunicazione alla Corte dei conti, in funzione di controllo oltre che di monitoraggio (art. 40-*bis*, co. 3). Si prevede che le amministrazioni trasmettano alla Corte dei conti, tramite il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, entro il 31 maggio di ogni anno,

⁽⁷⁹⁾ Si tratta di una figura di illecito amministrativo, a carattere plurisoggettivo, che si concreta nei casi di mancata adesione o aperta violazione del contratto integrativo alle regole di rango superiore. Sul punto si rinvia alla giurisprudenza citata in bibliografia ragionata, par. 6, cap. II.

specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno.

A tal fine, il Ministero dell'economia e finanze, d'intesa con la Corte dei Conti e con il Dipartimento della funzione pubblica, aggiorna annualmente una specifica scheda di rilevazione, unitamente a tabelle volte a rilevare le modalità di costituzione del fondo per la contrattazione integrativa. Le informazioni richieste nella scheda sono dirette ad accertare il rispetto dei vincoli finanziari previsti dalla vigente normativa, in ordine alla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa; all'evoluzione della consistenza degli stessi fondi e della spesa derivante dai contratti integrativi applicati.

Le informazioni sono dirette anche a verificare la concreta definizione ed applicazione dei criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della prestazione individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa e all'applicazione di parametri di selettività (con particolare riferimento alle progressioni economiche). Dunque, a conferma della preminenza dell'obiettivo di incidere sui costi della contrattazione integrativa sulla spesa pubblica viene esaltata l'importanza della trasparenza e della loro verificabilità⁽⁸⁰⁾.

È prevista anche la possibilità per l'utenza sia di richiedere l'adeguamento dei relativi servizi sia di valutare l'aumento di efficienza generato dalla contrattazione integrativa. L'art. 40 bis, co. 4 afferma che il Dipartimento della funzione pubblica, di intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, predispone un modello per la valutazione dell'impatto della contrattazione integrativa sul funzionamento dei servizi pubblici, evidenziando le richieste e le previsioni di interesse per la collettività. Tale modello e le sue risultanze devono essere pubblicati sul sito istituzionale delle amministrazioni. Pure riconoscendo l'assoluta innovatività della previsione, va evidenziata la difficoltà di garantirne la piena operatività in considerazione della varietà delle amministrazioni coinvolte e dei servizi da esse offerte, valutabili solo ricorrendo a mec-

⁽⁸⁰⁾ Sul punto cfr. V. NASTASI, *La contrattazione collettiva nel lavoro pubblico tra efficacia e autonomia*, in V. NASTASI, M. CARRIERI, *Spazio e ruolo delle autonomie*, Il Mulino, 2009, 100.

canismi complessi e diversificati.

Ulteriori obblighi informativi scaturiscono dal nuovo art. 40 bis, co. 5, d.lgs. 165/2001 secondo il quale le pubbliche amministrazioni sono tenute a trasmettere all'Aran, per via telematica entro cinque giorni dalla sottoscrizione, il testo contrattuale con l'allegata relazione tecnico-finanziaria ed illustrativa e con l'indicazione delle modalità di copertura dei relativi oneri con riferimento agli strumenti annuali e pluriennali di bilancio. Tali testi contrattuali devono essere trasmessi anche al Cnel.

Il legislatore riformista ha provveduto a corredare i citati meccanismi di controllo sulla contrattazione integrativa con un articolato apparato sanzionatorio.

Ferme restando le altre ipotesi di responsabilità e conseguenze sanzionatorie, ad esempio a titolo di responsabilità amministrativo contabile, qualora dai contratti integrativi derivino costi non compatibili con i rispettivi vincoli di bilancio fissati dalla contrattazione nazionale è prevista la nullità delle clausole.

La presenza di una simile sanzione rende effettiva la primazia gerarchica del contratto collettivo nazionale e la sua funzione ordinatrice e strutturante dell'intero sistema contrattuale. È noto peraltro che una simile efficacia reale delle clausole dei contratti nazionali non trova riscontro nel settore privato, ma «appare giustificata dalla peculiare esigenza di garantire il controllo della spesa pubblica nonché adeguati argini alla sfera di autodeterminazione del potere pubblico»⁽⁸¹⁾. In base al testo novellato «nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile».

Dopo la sanzione della nullità, il legislatore inserisce un ulteriore strumento volto ad assicurare l'effettività del rispetto dei vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa, sancendo l'obbligo di recupero della maggior spesa nella sessione negoziale successiva, sulla base

⁽⁸¹⁾ Cfr. A. BELLAVISTA, *La contrattazione collettiva nazionale e integrativa*, in *NLCC*, 5, 2011, 1324.

dell'accertamento delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica, del Ministero dell'economia e delle finanze o degli organi di controllo interno operanti nell'amministrazione. È evidente che l'efficacia della previsione dipenderà dal grado di funzionamento del sistema informativo e dai relativi obblighi gravanti sulle amministrazioni. È illusorio ritenere che la norma abbia virtù taumaturgiche soprattutto in considerazione dell'elevato numero di contratti integrativi esistenti che rende impossibile un controllo dettagliato e suggerisce, piuttosto, l'opportunità di attivare un controllo a campione o sulla base di appositi indicatori ⁽⁸²⁾.

3. Soggetti e strumenti cardine del nuovo sistema di misurazione e valutazione della performance

Il d.lgs. 150/2009 introduce un sistema piuttosto complesso volto ad incentivare la qualità della prestazione rafforzando la corresponsabilità fra trattamento economico e prestazione resa. Si tratta di intenti ambiziosi, per i quali viene istituito un sistema di valutazione della performance che parte dalla fissazione di specifici obiettivi, per le strutture e per i singoli dipendenti, e che, attraverso un'attività di controllo affidata a diversi organi, aspira ad attribuire trattamenti economici accessori e premi solo a fronte del conseguimento dei risultati prefissati.

Una conferma della *ratio* di fondo del decreto, eliminare le tradizionali deficienze della pubblica amministrazione introducendo meccanismi gestionali propri del settore privato, è data dal fatto che proprio dall'esperienza privata proviene il metodo imperniato sulla sequenza obiettivi, misurazione, valutazione, interventi correttivi, in cui si sostanzia il ciclo di gestione della performance. In quest'ottica la misurazione e valutazione diventa, da un lato, lo «strumento diagnostico» ⁽⁸³⁾ cui dovrà seguire una terapia caratterizzata da interventi correttivi intesi a

⁽⁸²⁾ Sul punto si legga G. D'AURIA, *I "nuovi" controlli della Corte dei Conti (dalla "legge Brunetta" al federalismo fiscale e oltre)* in LPA, 2009, 488 ss.

⁽⁸³⁾ Così A. SARTORI, *La pubblica amministrazione alla prova della valutazione della performance: una sfida con molte incognite*, in NLCC, 5, 2011, 1220.

correggere le disfunzioni rilevate, dall'altro, resta ferma la sua essenza di strumento di gestione delle risorse umane a disposizione della dirigenza, funzionale ad una distribuzione selettiva degli incentivi e, ove ne ricorrano i presupposti, all'addebito di responsabilità.

L'articolo 4 della l. 15/2009, nel descrivere il contenuto della delega in relazione ai «Principi e criteri in materia di valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche e di azione collettiva. Disposizioni sul principio di trasparenza nelle amministrazioni pubbliche», fissa in maniera accurata i punti fermi di un processo complessivo finalizzato ad assicurare elevati standard qualitativi ed economici dell'intero procedimento di produzione del servizio reso all'utenza tramite la valorizzazione del risultato ottenuto dai singoli lavoratori.

Con una puntuale elencazione di principi e direttive cui il governo si deve attenere, e che andranno a caratterizzare le fasi di pianificazione, controllo, misura e rendicontazione, viene descritto il ciclo per la gestione della valutazione delle performance, individuali e di struttura. In particolare, è il Capo II del Titolo II, d.lgs. 150/2009, a recare la specifica disciplina delle fasi attraverso cui si snoda questo ciclo configurandolo come un *continuum* di modo che l'ultima fase costituisce l'input indispensabile per l'avvio della successiva.

Il ciclo si apre con la definizione e l'assegnazione degli obiettivi su base triennale da parte degli organi di indirizzo politico amministrativo, sentiti i vertici delle amministrazioni, che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative (art. 5, co. 1, d.lgs. n. 150/2009).

Invero, la necessità di fissare preventivamente obiettivi gestionali da porre a verifica successiva, non è un'acquisizione del legislatore riformista. L'art. 18, co. 2, del Ccnl regioni ed autonomie locali del 1° aprile 1999, come modificato dall'art. 37 del Ccnl 22 gennaio 2004, già correleva espressamente la corresponsione dei compensi destinati ad incentivare la produttività al livello di conseguimento degli obiettivi predefiniti nel PEG o in analoghi strumenti di programmazione degli enti. Pertanto, la previsione di cui all'art. 5, co. 1, della riforma non ha alcuna carica

innovativa; piuttosto, assolve alla funzione di legificare simili previsioni contrattuali dei vari comparti obbligando tutte le amministrazioni ad adottare un processo valutativo fisso, consistente nella preventiva determinazione degli obiettivi e successiva verifica del loro raggiungimento in base ad indicatori specifici. Sotto questo profilo, tuttavia, il legislatore dimostra di aver appreso la lezione trasmessa dagli insuccessi del passato, legati soprattutto alla mancata, insufficiente o erronea identificazione degli obiettivi: infatti il decreto per un verso li inserisce all'interno di un processo programmatico, per l'altro, cerca di conferire loro effettività, prevedendo rilevanti sanzioni in caso di violazione delle regole prescritte.

Gli obiettivi vengono riferiti ad un arco temporale di un anno, ma sono programmati con cadenza triennale all'interno di un Piano della performance⁽⁸⁴⁾ definito dall'organo di indirizzo politico in collaborazione con i vertici delle amministrazioni [art. 15, co. 2, lett. b)], d.lgs. 150/2009 e adottato il 31 gennaio di ogni anno in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio. In particolare il Piano individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici e operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori [art. 10, co. 1°, lett. a)].

Sul punto, occorre osservare che la fase del ciclo direzionale in cui si richiede la partecipazione del dipendente è cruciale, mentre la modalità di partecipazione e il grado di corresponsabilità sugli obiettivi che ne deriva appare piuttosto limitato. La modalità prescelta per la formalizzazione degli obiettivi, infatti, non sembra potersi declinare in uno spazio negoziale vero e proprio con il rischio di depotenziare una fase fondamentale del processo valutativo e di rendere gli indicatori mezzi di ulteriore burocratizzazione piuttosto che strumenti di responsabilizzazione dei dirigenti e di gestione dinamica dell'azione amministrativa.

⁽⁸⁴⁾ Sulla struttura e sulle modalità di redazione del piano cfr. la delibera Civit n. 112/2010 reperibile in www.civit.it

Proseguendo con l'analisi degli strumenti posti a presidio del corretto funzionamento del nuovo sistema di valutazione, tra cui il citato Piano della performance, un'attenzione particolare va accordata alle caratteristiche degli obiettivi, specificate all'art. 5, co. 2, d.lgs. 150/2009. La norma pone significativamente in primo piano le esigenze dell'utenza, richiedendo che gli obiettivi siano rilevanti e pertinenti per i bisogni della collettività e tali da determinare un sensibile miglioramento della qualità dei servizi erogati; non viene peraltro trascurata la congruità degli obiettivi con la *mission* istituzionale, le priorità politiche e le strategie dell'amministrazione.

D'altronde, il mancato decollo delle pratiche valutative nel periodo precedente alla Riforma del 2009, era dovuto anche alla mancanza di norme che garantivano la fissazione di obiettivi precisi, raggiungibili e verificabili. Questo, secondo parte della dottrina⁽⁸⁵⁾, ha consentito ai dirigenti di coltivare all'interno dell'amministrazione relazioni paternalistiche e consociative con il sindacato, funzionali ad alimentare un clima poco conflittuale, ma altrettanto antitetiche con qualsiasi obiettivo di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

Proprio nel tentativo di arginare tali prassi, il d.lgs. 150/2009, impone che gli obiettivi siano specifici e, soprattutto, concretamente misurabili. Qui, pure apprezzando le intenzioni sottese a questa precisazione, va precisato che gli studi di organizzazione aziendale dimostrano che è necessario considerare anche gli obiettivi meno misurabili per evitare distorsioni e per favorire una valutazione completa della prestazione⁽⁸⁶⁾. In caso contrario si incentivano i dipendenti a spostare l'attenzione sui risultati misurabili che rilevano nel sistema incentivante, e a trascurare gli altri.

Altra importante dimensione degli obiettivi sottolineata dal decreto è la correlazione con la quantità e la qualità di risorse disponibili [art. 5, co. 2, lett. g)]: tale requisito trova un preciso riscontro nella seconda fase

⁽⁸⁵⁾ Sui rischi di «cattura» del dirigente da parte del sindacato cfr. V.TALAMO, *Pubblico e privato nella legge delega sulla riforma del lavoro pubblico*, in *GDA*, 2, 2009, 469.

⁽⁸⁶⁾ Sul punto cfr. E.VILLA, *Il sistema di misurazione/valutazione della performance dei dipendenti pubblici nel d.lgs. 150/2009*, in *LPA*, 1, 2009, 776.

del ciclo, che impone alle amministrazioni di collegare gli obiettivi all'allocazione delle risorse.

Concludono il novero altre due caratteristiche, oggetto di considerazioni contrastanti. La commisurazione a «valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazione con amministrazioni omologhe», se da un lato risulta funzionale al miglioramento del servizio offerto, dall'altro non considera la difficoltà di individuare *standard* tipologicamente differenti a seconda delle realtà di riferimento. Anche la confrontabilità degli obiettivi con le tendenze della produttività del triennio precedente [art. 5, co. 2, lett. f)], se da un lato è indispensabile per stabilire obiettivi realistici, dall'altro canto, il parametro potrebbe essere scarsamente significativo ove l'amministrazione nel passato si sia assestata su livelli molto bassi di produttività.

A chiosa conclusiva di questa rassegna sulle caratteristiche degli obiettivi giova sottolineare la profonda influenza esercitata sul legislatore dagli studi di organizzazione aziendale sul *goal setting*: secondo questa letteratura «un obiettivo, per essere motivante (...) deve essere specifico e misurabile, definito rispetto a un arco temporale, sfidante, condiviso»⁽⁸⁷⁾.

Dalla lettura dell'art. 5 d.lgs. 150/2009, si evince che l'unico requisito trascurato dal legislatore riformista è la condivisione degli obiettivi, valore invero cruciale per il funzionamento dell'intero sistema. Le esperienze maturate nell'ambito di alcune amministrazioni straniere dimostrano, infatti, come vi sia una più elevata condivisione del sistema ed un suo migliore funzionamento a fronte del coinvolgimento dei valutati sia nelle fasi in cui si articola il giudizio che nella fase di fissazione degli obiettivi. Le stesse raccomandazioni Ocse considerano il coinvolgimento del personale nella fase di gestione dei sistemi come uno dei fattori critici di successo, suggerendo di dare molta importanza a periodi-

⁽⁸⁷⁾ Cfr. I. IMPERATORI, *Performance, pratiche di valutazione e trasparenza: la prospettiva organizzativa*, in *NLCC*, 2011, 23.

che consultazioni per la soluzione dei problemi di funzionamento e a regolari comunicazioni sugli esiti finali ⁽⁸⁸⁾.

Al contrario, nel d.lgs. 150/2009, è forte l'accentramento delle prerogative decisionali in favore di soggetti esterni all'amministrazione, mentre nella determinazione degli obiettivi, che costituisce la condizione per il funzionamento di tutto il sistema, viene attribuita una posizione di primo piano all'organo politico mentre, il dirigente, titolare del mero diritto ad essere consultato, mantiene una posizione secondaria.

La centralità dell'organo di indirizzo politico è confermata dal successivo art. 6, che attribuisce allo stesso la competenza di verificare nel corso dell'anno l'andamento della performance e di proporre eventuali interventi correttivi, rispetto ai parametri inizialmente fissati, «con il supporto dei dirigenti». Previsione, questa, sintomo di un'attenta considerazione della letteratura sulla valutazione che sottolinea l'importanza di puntellare il sistema con un processo di monitoraggio continuo .

Il legislatore, istituendo un preciso nesso funzionale tra la prima tappa del ciclo e quelle successive di monitoraggio, misurazione e valutazione, richiede, inoltre, che la fissazione di obiettivi sia accompagnata dall'esplicitazione dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori, così da rendere possibile il confronto tra le performance attese e quelle effettivamente realizzate.

Il cuore del ciclo di gestione della performance è costituito dalla valutazione, necessariamente preceduta dalla misurazione, definibile come la traduzione mediante utilizzo di una determinate metrica, in termini quali-quantitativi del fenomeno considerato ⁽⁸⁹⁾. La valutazione, d'altronde, comporta un giudizio condotto alla stregua di determinati parametri sull'oggetto misurato e stante la propedeuticità della misurazione rispetto al momento valutativo, non è un caso che nel d.lgs. 150/2009 compaiano costantemente appaiati. Occorre peraltro precisare che il termine valutazione è utilizzato in un'accezione ampia e sostanzialmente coinci-

⁽⁸⁸⁾ OECD, *Performance-related pay policies for government employees*, Oecd Publishing, 2004, 87.

⁽⁸⁹⁾ Sul punto si rinvia a R. MUSSARI, *Il ciclo di gestione della performance*, in F. PIZZETTI, A. RUGHETTI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*, 66.

dente con il monitoraggio. La valutazione costituisce un concetto ampio, diversamente definito in letteratura, ma, pure nella diversità delle opinioni espresse, si può ravvisare un elemento comune nella formulazione di un giudizio di carattere comparativo sul valore del fenomeno oggetto della valutazione. Nella prassi è ormai invalso l'utilizzo del termine in senso ampio e comprensivo anche della misurazione, che riveste natura diversa, ed è propedeutica alla valutazione⁽⁹⁰⁾.

È l'art. 7 del d.lgs. 150/2009 a sancire l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di valutare con cadenza annuale la performance organizzativa e individuale identificando lo strumento operativo a ciò deputato: il sistema di misurazione e valutazione della performance, al quale è demandata la definizione dei capisaldi del processo valutativo (fasi, tempi, modalità e soggetti e connesse responsabilità).

La funzione di misurazione e valutazione è svolta da tre soggetti con compiti diversamente modulati: la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità (Civit), gli Organismi indipendenti di valutazione (Oiv) e la dirigenza.

La Civit è l'organo di vertice del sistema, composta da cinque membri scelti con modalità che ne garantiscano l'indipendenza dal sistema che svolge, oltre a compiti di indirizzo, supervisione e coordinamento, la valutazione complessiva delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali. A tal fine, redige la graduatoria di performance che determinerà la ripartizione delle risorse per la contrattazione decentrata tra i diversi livelli di merito (art. 40, co. 3-*quater*, d.lgs. 165/2001).

L'Oiv, nominato in ogni amministrazione, singolarmente o in forma associata, dall'organo di indirizzo politico-amministrativo per un periodo di tre anni, garantisce il corretto funzionamento del sistema ed effettua la valutazione della performance per ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso. Infine, i dirigenti di ciascuna amministrazione effettuano la valutazione dei dipendenti assegnati ai loro uffici, mentre per i dirigenti di vertice sono gli Oiv che propongono all'organo di indirizzo

⁽⁹⁰⁾ Si legga in merito A. SARTORI, *ult. op. cit.*, 1208 ss.

politico-amministrativo la valutazione annuale e l'attribuzione dei premi di cui al Titolo III del decreto.

In merito ai soggetti responsabili della funzione valutativa, occorre chiarire che le disposizioni del decreto presentano un importante elemento di cesura rispetto alla disciplina contenuta nel d.lgs. 286/1999: la loro indipendenza. L'attribuzione di compiti di controllo in capo a soggetti esterni all'amministrazione controllata, o comunque, indipendenti rispetto ai suoi vertici, protegge da condizionamenti di ordine politico e garantisce, tendenzialmente, una maggiore affidabilità delle valutazioni rese. Al tempo stesso, tuttavia, questa soluzione ingenera diffidenza nel soggetto valutato, produce rigidità e formalizzazione, incrinando la circolarità del processo informativo. La mancata previsione dei momenti di confronto sulla fissazione degli obiettivi, sulle eventuali modifiche e, soprattutto, sulle risultanze della valutazione, rischia di riproporre, piuttosto che superare, la logica dell'alterità tipica dei tradizionali controlli esterni ⁽⁹¹⁾.

Dopo aver identificato i principali protagonisti del processo valutativo, il decreto individua due strumenti che costituiscono snodi fondamentali del ciclo di gestione della performance il *Piano della performance* che interviene preliminarmente all'avvio del ciclo e la *Relazione sulla performance* che interviene, invece, a consuntivo. Quest'ultima, adottata entro il 30 giugno di ogni anno, riporta con riferimento all'anno precedente «i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto agli obiettivi programmati e alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti e il bilancio di genere realizzato». Alla stregua del piano è definita dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici delle amministrazioni, secondo le modalità individuate dalla Civit, validata dall'Oiv e trasmessa al Ministero dell'Economia e alla Civit stessa, che ne verifica la corretta predisposizione.

⁽⁹¹⁾ Si rinvia a L. HINNA, *Pubbliche amministrazioni, cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, Cedam, 2002.

Alla fase di misurazione e valutazione è collegata da un nesso logico e funzionale quella di erogazione dei premi secondo criteri di valorizzazione del merito, dei quali si dirà più avanti.

Lo *step* conclusivo è costituito dalla rendicontazione, legata al principio di trasparenza totale, tratto caratterizzante e unificante della riforma. In un'ottica di *accountability*, i risultati del processo valutativo devono essere resi noti agli Organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati e ai destinatari dei servizi [art. 4, co. 2, lett. *f*].

Memore dell'alto livello di ineffettività della precedente disciplina, il legislatore predispose un articolato strumentario di sanzioni. Già a livello di principi generali, l'art. 2, co. 5 prevede che il rispetto delle disposizioni del Titolo II costituisce «condizione per l'erogazione dei premi legati al merito e alla performance». Il mancato conseguimento degli obiettivi comporta l'impossibilità di erogare gli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa. Nel caso in cui l'amministrazione di appartenenza non abbia predisposto il Sistema di misurazione e valutazione, al dirigente responsabile è preclusa la parte di retribuzione legata al risultato. Mentre, la mancata adozione del Piano della performance, comporta una duplice conseguenza: il divieto di erogare la retribuzione di risultato ai dirigenti che risultino aver concorso all'inadempimento e il divieto per l'amministrazione di procedere a nuove assunzioni o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione (art. 10, co. 5). Infine, la validazione della Relazione sulla performance costituisce condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti premiali di cui al titolo III del d.lgs. 150/2009.

Con riguardo a questo nutrito *corpus sanzionatorio* sorprende l'assenza di conseguenze pregiudizievoli per il vertice politico-amministrativo, a partire dalla mancata fissazione degli obiettivi, che implicherebbe l'impossibilità di avviare il ciclo di gestione della performance. Nel caso di mancata predisposizione del Piano della performance, la dissuasività della sanzione, ovvero il divieto di procedere a nuove assunzioni, è

quanto meno dubbia (⁹²). Ugualmente significativa è la circostanza che l'obbligo a carico delle amministrazioni inefficienti di riallinearsi ai parametri definiti dalla Civit, il cui rispetto dovrebbe implicare un'adeguata sanzione a carico dell'organo di indirizzo politico, non abbia trovato seguito nel decreto delegato (⁹³).

Specularmente alla menzionata irresponsabilità del potere politico, spicca la penalizzazione del dirigente che sembrerebbe dover rispondere a prescindere da eventuali imputabilità degli inadempimenti: nel caso della mancata adozione del Piano, infatti, la sanzione investe un soggetto che non ha potere decisionale sulla fissazione degli obiettivi. Condivisibilmente, invece, il dirigente viene privato della retribuzione di risultato nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi: si tratta di una sanzione significativa considerato che, a norma dell'art. 24, co.1 *bis*, d.lgs. 165/2001 il trattamento economico legato al risultato deve costituire il 30 per cento del compenso globale.

3.1. L'impatto della valutazione sulla valorizzazione del merito e sull'erogazione dei premi

Il punto nevralgico della nuova disciplina sull'incentivazione è costituito dall'art. 19, recante "Criteri per la differenziazione delle valutazioni", concepito come cinghia di trasmissione posta fra valutazione della *performance* e politica incentivante. La norma, tuttavia, più che individuare criteri di carattere generale che fungano da guida per le procedure di valutazione, costruisce un dettagliato schema, articolato in percentuali, che dovrà essere il modello valido a stilare ogni graduatoria di merito del personale alle dipendenze di una pubblica amministrazione.

I dipendenti, nell'ambito della graduatoria di pertinenza, dovranno essere distribuiti in tre fasce di merito in funzione dei livelli di performance

(⁹²) In tal senso cfr. P. MONDA, *Valutazione responsabilità della dirigenza pubblica nel d.lgs. n. 150/2009: l'applicazione a Regioni ed Enti locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5-6, 2009, 1081.

(⁹³) In merito si legga A. GARILLI, A. BELLAVISTA, *Riregolazione legale e decontrattualizzazione: la neoibridazione normativa del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *LPA*, 1, 2010, 10.

raggiunti. Si distinguono una fascia di merito alta, nella quale confluirà un quarto del personale tra cui verrà distribuito il 50 per cento delle risorse destinate al trattamento economico accessorio legato alla performance; una fascia di merito intermedia, in cui sarà collocato la metà del personale a cui verrà assegnata la restante quota, pari al 50 per cento, delle risorse medesime; infine, un'ultima classe di merito nella quale confluirà il personale meno produttivo per il quale non è prevista alcuna partecipazione alla distribuzione delle risorse economiche. La medesima articolazione vale per la dirigenza con la specificazione, posta dal comma 3°, che i criteri di compilazione della graduatoria e di attribuzione del trattamento economico accessorio corrispondono alla retribuzione di risultato.

Il sistema di ripartizione in fasce di merito così analiticamente regolato testimonia l'assoluta rigidità del modello e la sua caratterizzazione in termini formali. L'art. 19 comprime la discrezionalità del soggetto valutatore e «rivela una deformazione estrema della logica aziendale», di per sé incompatibile con una predeterminazione della modalità di riparto della retribuzione flessibile «gerarchizzata fino alla ghetizzazione e rigida fino alla maniacalità»⁽⁹⁴⁾.

Quello che traspare sotto la copertura meritocratica è la fondata preoccupazione del perpetuarsi della deriva finanziaria imputabile ad una contrattazione integrativa scevra da logiche di spesa responsabili. Una preoccupazione che ha condotto il legislatore ad ipotizzare un unico modello valutativo per tutte le pubbliche amministrazioni, senza possibilità alcuna di distinguere tra le differenti tipologie della attività svolte e dei servizi offerti a livello di struttura e di singolo dipendente. La volontà di contrastare le derive egualitarie della contrattazione integrativa è tale da giustificare un intervento eteronomo che differenzia le classi di merito in modo rigoroso, imponendo al valutatore di escludere una parte del personale, seppur meritevole, dalla fascia di merito alta per la raggiunta copertura della percentuale.

In realtà, la scelta operata, contrasta con la logica aziendale secondo cui

⁽⁹⁴⁾ Così F. CARINCI, *Il secondo tempo della Riforma Brunetta: il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" JT*, 119/2011, 23-24.

le valutazioni devono poter essere articolate su un'ampia gamma di sfumature di giudizio, che tenga conto delle specifiche mansioni attribuite a ciascun dipendente e del contesto organizzativo complessivo⁽⁹⁵⁾. La maggiore criticità della soluzione prospettata nel d.lgs. 150/2009 risiede proprio nell'aver imposto con lo strumento legislativo una «governance aziendale», che invece si fonda «su una larga discrezionalità decisionale, tale da permettere un continuo e tempestivo adattamento dell'organizzazione all'attività svolta e all'utenza servita»⁽⁹⁶⁾.

L'art. 19 deve essere letto in modo coordinato con l'art. 45, co. 1, d.lgs. 165/2001 che affida la determinazione del trattamento economico alla contrattazione collettiva, con la precisazione che viene garantita la parità di trattamento contrattuale tra dipendenti e che comunque non vengano riconosciuti trattamenti inferiori a quelli dei rispettivi contratti collettivi (co. 2). Inoltre, si collega esplicitamente la parte accessoria del trattamento economico, di cui rimane responsabile la dirigenza, agli esiti della performance individuale e organizzativa⁽⁹⁷⁾.

Gli esiti della lettura combinata destano alcune perplessità.

In primo luogo deve notarsi come la previsione con cui si dispone l'attribuzione alla contrattazione collettiva integrativa della competenza esclusiva per l'individuazione del trattamento economico accessorio, strida poi, fino al punto di rappresentare una mera enunciazione teorica, con la rigorosa determinazione della quota prevalente delle risorse che va destinata al trattamento accessorio e con la rigida distinzione in fasce di merito percentuali.

In secondo luogo occorre ricordare come la regola di parità di trattamento tra dipendenti vada interpretata nel senso di un vincolo che im-

⁽⁹⁵⁾ Cfr. sul punto R. SANTUCCI, M. MONDA, *Valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa*, in L. ZOPPOLI, (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, 304.

⁽⁹⁶⁾ Cfr. ancora F. CARINCI, *Filosofia e tecnica di una riforma*, in *RGL*, I, 2010, 460.

⁽⁹⁷⁾ Vedi CORTE CONTI, sez. contr. Lombardia, 4 marzo 2010, n. 287, in *LPA*, II, 20101, 369 ss. con vi si esprime un parere sulla natura della retribuzione accessoria e sulle competenze della contrattazione collettiva, affermando che «la parte variabile di retribuzione di incentivazione è un elemento retributivo che può essere riconosciuto solo se correlato al raggiungimento di specifici obiettivi connessi all'attività svolta dal dipendente, fissati in via preventiva dall'amministrazione»

pedisce al datore di lavoro e alla contrattazione collettiva di prevedere trattamenti arbitrari e impone, per contro, trattamenti differenziati ancorati a concreti criteri di misurazione. È chiaro che la distribuzione aprioristica e forzata in fasce predeterminate rischia di creare effetti poco virtuosi del sistema violando lo stesso principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost. ⁽⁹⁸⁾. Il soggetto valutatore, infatti, potrebbe essere costretto ad escludere alcuni dipendenti dalle fasce di merito più alte o intermedie solo perché non rientrano nella quota percentuale prestabilita. E ciò senza una ragionevole spiegazione legata alla produttività individuale. Il rischio, dunque, non è solo quello di una violazione del principio di parità di trattamento, ma anche quello di una violazione del principio costituzionale di proporzionalità tra la retribuzione erogata e la prestazione resa dal dipendente. Quest'ultimo, infatti, si vedrà escluso dal posizionamento nella fascia intermedia e vedrà pregiudicato il suo diritto alla retribuzione accessoria, anche se i suoi livelli di performance saranno solo leggermente inferiori rispetto ad un altro lavoratore che lo precedeva in graduatoria ⁽⁹⁹⁾. Anche perché, va ricordato, che il sistema incentivante non consente che si possa distinguere nella valutazione tra mansioni e qualifiche differenti.

Il quadro resta denso di criticità pure considerando che il legislatore ammette deroghe alla percentuale prestabilita, ad opera del contratto collettivo integrativo. A questa fonte è attribuito il potere di derogare, con un massimo di 5 punti percentuali, alla percentuale del 25 per cento individuata per la collocazione nella fascia alta di merito, portandola, dunque, al 30 o al 20 per cento. Viene preclusa, però, alla fonte contrattuale la facoltà di modificare l'attribuzione delle risorse destinata alla fascia alta che, pertanto, rimarranno invariate nella quota del 50 per cento prevista dal legislatore.

Per la fascia media e quella bassa, la contrattazione collettiva ha facoltà di variare indifferentemente la composizione percentuale delle fasce e la distribuzione delle risorse a ciò destinate.

⁽⁹⁸⁾ Sul punto si rinvia a A. GARILLI, A. BELLAVISTA, *ult.op. cit.*, 24.

⁽⁹⁹⁾ A. GARILLI, *Dove va il pubblico impiego?*, in *NLCC*, 5, 2011, 1085 fa notare «e se per caso non vi fossero i decantati nullafacenti o, al contrario, se tutti i lavoratori lo fossero?»

Dall'analisi delle previsioni citate sembrerebbe discendere un contemperamento alla rigidità manifestata nella costruzione del sistema. Tuttavia, ad un esame più attento risulta chiaro che, a parte la derogabilità della composizione delle fasce, le risorse disponibili restano sempre quelle fissate della metà del complessivo trattamento economico accessorio che, ai sensi dell'art. 19, dovrà pertanto essere distribuito tra l'80 per cento circa del personale.

Pertanto, il d.lgs. 150/2009 predispone un sistema in cui solo il 30 per cento del personale, nella migliore delle ipotesi, potrebbe avere accesso alla fascia alta, mentre i restanti lavoratori dovranno collocarsi necessariamente in una zona di *aurea mediocritas* ⁽¹⁰⁰⁾ nel caso in cui la contrattazione collettiva dovesse ridurre al minimo la percentuale di coloro che non accedono alla fascia bassa.

Peraltro, l'operatività concreta della competenza derogatoria riconosciuta alla contrattazione integrativa è sottoposta al controllo del Dipartimento della Funzione pubblica, chiamato a monitorare il rispetto dei principi di selettività e meritocrazia nella fissazione delle deroghe, riferendone in proposito al Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione. Per quanto il decreto non preveda conseguenze sanzionatorie in caso di esiti negativi del controllo, non è escluso che si possa procedere in sede erariale per le ipotesi di scostamento in eccesso facendo valere il cosiddetto danno da contrattazione collettiva integrativa ⁽¹⁰¹⁾.

L'estremo rigore con cui è stato disegnato il sistema dei controlli e di verifiche *ex post* denota una precisa scelta ideologica: finalizzare la contrattazione integrativa ad obiettivi etero determinati da raggiungere attenendosi al procedimento tracciato dal d.lgs. 150/2009. Tuttavia, privare la contrattazione collettiva integrativa del compito di gestire, in modo flessibile per ogni settore produttivo lo scambio tra retribuzione accessorio e meccanismi di incentivazione della qualità dell'organizzazione

⁽¹⁰⁰⁾ Così U. GARGIULO, *La promozione della meritocrazia*, in L. ZOPPOLI, (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, 360 ss.

⁽¹⁰¹⁾ Si rinvia a E. VILLA, *Contrattazione integrativa e retribuzione accessorio: per l'erogazione del compenso incentivante è necessaria la preventiva predeterminazione degli obiettivi*, in *LPA*, II, 2010, 373 ss.

del lavoro, si traduce in una eccessiva compressione delle funzioni ad essa tradizionalmente assegnate dalla stessa carta costituzionale. L'autonomia negoziale, così come garantita dall'art. 39 Cost., appare fortemente compromessa e, per escludere una simile conclusione, non sarebbe sufficiente invocare l'art. 97 Cost. ⁽¹⁰²⁾. Un equo contemperamento degli interessi in gioco, imparzialità e buon andamento da una parte e autonomia sindacale dall'altra, avrebbe dovuto garantire uno spazio di autonomia alle parti sociali, lasciando loro il compito di individuare per ciascun settore le regole della distribuzione delle risorse destinate alla retribuzione accessoria. Il legislatore, dal canto suo, sarebbe potuto intervenire in modo meno invasivo, stabilendo una forbice aperta tra un minimo e un massimo percentuale.

3.2. L'apparato strumentale di premialità

Gli esiti della valutazione e la correlata collocazione nelle tre fasce di merito hanno conseguenze anche sulla distribuzione di ulteriori strumenti premiali previsti nel decreto.

Il primo strumento indicato dal legislatore è il bonus delle eccellenze, assegnato entro il mese di aprile di ogni anno alle performance che siano risultate, nell'anno precedente, migliori in assoluto. All'assegnazione accedono non più del 5% dei dipendenti e i dirigenti collocati nella fascia di merito alta.

Poco coerente risulta la previsione dell'art. 21, co. 3, in base alla quale il personale premiato è tenuto a rinunciare al bonus qualora intenda accedere allo strumento previsto dall'art. 22, il premio annuale per l'innovazione, istituito annualmente dalle singole amministrazioni per stimolare i dipendenti a contribuire al miglioramento dell'efficienza organizzativa e dei servizi resi. L'incompatibilità, infatti si giustifica solo in ragione di un tacito principio di rotazione del personale nel percepimento di risorse aggiuntive, ma pone in compensazione premi caratterizzati da oggetti e finalità differenti.

⁽¹⁰²⁾ Sul punto si legga A. GABRIELE, *Merito e premi*, in *NLCC*, 5, 2011, 1271 ss.

Lo strumento di premialità che pone i maggiori problemi interpretativi è regolato dall'art. 25 del d.lgs. 150/2009 che disciplina l'ipotesi di attribuzione di incarichi e responsabilità. Sul punto, vale la pena osservare che tra i criteri, oggettivi e pubblici, richiesti per l'assegnazione, non deve mancare un riferimento alla professionalità sviluppata e attestata dal sistema di misurazione e valutazione. Se, in linea di principio, è condivisibile il richiamo alla professionalità, l'ancoraggio al sistema di valutazione «rischia di mostrare qualche sbavatura sul piano operativo»⁽¹⁰³⁾ in quanto la valutazione disegnata dal legislatore, essendo collegata alla misurazione della performance, sembra più adatta a verificare l'esatto adempimento della prestazione e la diligenza del dipendente, piuttosto che ad attestarne la professionalità, correlata invece al bagaglio di conoscenze, competenze ed esperienze del lavoratore.

L'art. 25, d.lgs. 150/2009 prevede, poi, che le amministrazioni pubbliche riconoscano e valorizzino i contributi individuali e le professionalità sviluppate dai dipendenti e, a tali fini, promuovono l'accesso privilegiato a percorsi di alta formazione in primarie istituzioni educative nazionali e internazionali e favoriscono la crescita professionale e l'ulteriore sviluppo di competenze, anche attraverso periodi di lavoro presso primarie istituzioni pubbliche e private, nazionali e internazionali. Il premio dell'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale può essere accordato nei limiti delle risorse disponibili di ciascuna amministrazione.

L'art. 27 del decreto consente l'attribuzione di un premio al personale direttamente e proficuamente coinvolto in processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione dai quali siano derivati risparmi sui costi di funzionamento delle amministrazioni che, nei limiti dei due terzi di tali risorse, sono distribuiti in base a criteri generali, oggetto di contrattazione integrativa. Il restante terzo di tali somme va ad incrementare le risorse disponibili per la contrattazione medesima.

Anche in tal caso, per ridurre gli sprechi e soprattutto per evitare che il premio costituisca lo strumento per ampliare surrettiziamente le risorse

⁽¹⁰³⁾ Cfr. U. GARGIULO, *La promozione della meritocrazia*, in L. ZOPPOLI, cit., 369.

destinate alla contrattazione integrativa, la legge subordina l'utilizzo di tali risorse alla condizione che i risparmi siano documentati nella *Relazione di performance*, validati dall'Oiv e verificati dalla Ragioneria generale dello Stato.

3.3. Il sistema delle progressioni professionali

In merito all'apparato strumentale sopra descritto va dedicata un'attenzione specifica alle ricadute che i meccanismi premiali esercitano sul sistema delle progressioni professionali. La normativa di riferimento, precedente all'intervento di riforma del 2009, era caratterizzata da ambiguità e scarsa chiarezza espositiva tanto da aver prestato il fianco a prassi negoziali distorte tradotte in progressioni interne indiscriminate. Il mancato orientamento della contrattazione ad obiettivi e risultati e l'utilizzo non selettivo delle risorse è derivato infatti, anche, dagli ampi sviluppi delle progressioni professionali a carico dei fondi.

Nei fatti, si era venuto a determinare un quadro per cui le posizioni interne alle singole aree erano considerate economiche e, dunque, accessibili dall'interno senza procedure concorsuali bensì tramite avanzamenti di carriera a seguito di procedure di natura privatistica. Diversamente, il passaggio ad aree diverse, restava assoggettato alla necessità del concorso pubblico. Nel tempo, si è sviluppata una forte propensione verso le progressioni interne basate prevalentemente su criteri meramente formali e disgiunti da parametri di produttività, come l'anzianità di servizio ⁽¹⁰⁴⁾.

In molti casi, il requisito in base al quale veniva erogata la fascia economica era quello relativo all'anzianità di servizio, senza alcun tipo di selettività. Soltanto in rari casi si sono introdotti, a fianco di tali criteri,

⁽¹⁰⁴⁾ I dati del conto annuale 2009 registrano nel periodo 2001-2007, un numero di progressioni economiche nel complesso pari a circa l'88% del personale in servizio; i passaggi verticali hanno riguardato, invece, nel complesso il 53% del medesimo personale. Percentualmente, quindi, tutto il personale ha beneficiato di una progressione orizzontale o verticale (si tratta di dati al netto del comparto scuola, interessato solo marginalmente al fenomeno per l'esclusione del personale docente dai criteri di progressione).

altri parametri, che consentono una selezione sulla base di requisiti maggiormente legati all'impegno e alla qualità della prestazione.

Indubbiamente, vi sono alcuni aspetti che hanno reso problematica l'applicazione di questo istituto secondo le previsioni dei vari ccnl.

In primo luogo, va considerata la difficoltà di attuare un sistema che avrebbe dovuto prevedere, ai fini della progressione economica, complessi meccanismi di valutazione per un numero molto elevato di dipendenti. Sono apparsi eccessivi i costi di transazione del sistema. Inoltre, è emerso l'ulteriore rischio consistente nell'approntare strumenti che, a prescindere dal dispendio di risorse necessario per il loro funzionamento, venissero applicati in modo da garantire una sostanziale e generalizzata erogazione economica ai dipendenti, vanificando di fatto le finalità originarie dell'istituto.

In secondo luogo, va considerata la progressiva perdita del potere di acquisto delle retribuzioni, che ha indotto, in taluni casi, ad utilizzare l'istituto delle progressioni orizzontali in chiave di perequazione retributiva più che come strumento di incentivazione e di premio nei confronti dei più meritevoli.

Si spiegano, secondo questa logica, le clausole presenti in alcuni contratti collettivi integrativi che attribuiscono progressioni economiche in funzione compensativa nei confronti di chi non abbia fruito di progressioni di carriera. La mescolanza di istituti ispirati a finalità diverse e attivabili in virtù di presupposti distinti rivela l'utilizzazione delle progressioni e degli emolumenti connessi come tentativo di compensare la perdita del potere di acquisto prendendo in considerazione solo i benefici economici, scorporati dalla primigenia funzione.

Tali difficoltà, riscontrate nell'attuazione dei sistemi di progressione economica, hanno contribuito a "sterilizzare" l'efficacia dell'istituto, riportandolo, di fatto, ad una sorta di riedizione degli scatti di anzianità, peraltro svincolati da una precisa tempistica in ordine alla loro acquisizione (¹⁰⁵).

(¹⁰⁵) Sul punto cfr. M. LOVO, *Contrattazione collettiva integrativa in Sanità: bilanci e prospettive*, in LPA 2008, 540.

La riforma interviene sul punto, anzitutto disponendo l'obbligatorietà dell'inquadramento di ogni comparto in aree funzionali e disciplinando un differente sistema di passaggio a seconda che si tratti di progressioni all'interno della stessa area (progressioni economiche) o tra aree diverse (progressioni di carriera).

L'art. 52, co.1 *bis*, d.lgs. 165/2001, come novellato, dispone che le progressioni economiche non necessitano di procedure concorsuali ma avvengono secondo principi di selettività per i quali costituisce titolo rilevante il conseguimento di una «valutazione positiva» per almeno tre anni. La norma va letta in coordinamento con le previsioni di cui all'art. 23, comma 3, d.lgs. 150/2009 in base al quale «la collocazione nella fascia di merito alta per tre anni consecutivi, ovvero per cinque annualità anche non consecutive, costituisce titolo prioritario ai fini dell'attribuzione delle progressioni economiche».

Fermo restando che la legge indica come unico criterio i risultati, individuali e collettivi, rilevati dal sistema di valutazione, è chiara una difformità testuale tra le due disposizioni laddove, da un lato, si richiede una valutazione positiva come titolo rilevante, dall'altro, si parla di collocazione nella fascia alta come titolo prioritario. Può desumersi che quest'ultima ipotesi, in quanto titolo prioritario, debba comportare l'ottenimento dei primi posti in graduatoria indipendentemente dal possesso di altri titoli, mentre, con l'attributo "rilevante", si fa riferimento ad una prevalenza rispetto a titoli più generici.

Al di là delle divergenze terminologiche, occorre sottolineare che, a fronte dell'esiguità delle risorse destinate alla retribuzione accessoria, la previsione che, più di ogni altra, può determinare un concreto interesse dei dipendenti pubblici ad essere collocati nella fascia di merito alta è proprio quella riguardante le progressioni economiche.

Per le progressioni di carriera il legislatore prescrive che le stesse debbano avvenire tramite concorso pubblico. Tuttavia, si prevede una riserva di posti (che non può superare il 50 per cento) a favore del personale interno. L'art. 24, comma 3 prescrive che per tali progressioni «costituisce titolo rilevante» la collocazione nella fascia di merito alta. Dunque, per i soggetti già interni all'amministrazione, una parte del punteggio

potrebbe dipendere dalla collocazione nella fascia alta, privilegiando nelle progressioni in carriera quanti hanno dimostrato elevati livelli di produttività nel precedente rapporto con l'amministrazione.

3.4. Considerazioni critiche

Il sistema delineato dal d.lgs. 150/2009 presenta diversi profili problematici, a partire dalla eccessiva caratterizzazione in termini formali e burocratici. Sorprende la scelta di introdurre per via di autorità esterna strumenti propriamente interni ad ogni organizzazione complessa, «con il rischio di congelare in un freddo ordito normativo, ad alto rischio di ineffettività, ciò che invece dovrebbe costituire il cuore pulsante di ogni sistema organizzato»⁽¹⁰⁶⁾, ovvero di ridurre in mero adempimento formale, sollecitato dalla notevole produzione documentale che caratterizza il nuovo sistema, ciò che invece dovrebbe informare ed animare la cultura interna dell'organizzazione e dei singoli che in essa si trovano ad operare.

La soluzione offerta è figlia delle due anime che hanno mosso la disciplina dei Titoli II e III del decreto: l'una, espressione di una *vision* privatistico-aziendale, votata alla ricerca di strumenti di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa anzitutto attraverso sistemi di *accountability*; l'altra, difficilmente coniugabile con la prima, che testimonia un approccio pubblicistico-burocratico ancorato all'affermazione formale dei principi di selettività e concorsualità nelle progressioni di carriera e nell'attribuzione di incentivi economici⁽¹⁰⁷⁾.

La norma diventa lo strumento attraverso cui perseguire risultati efficienti ed efficaci, cosicché le regole organizzative non sono più auto-prodotte in funzione delle peculiarità dei servizi erogati, del contesto di

⁽¹⁰⁶⁾ Così S. MAINARDI, *Fonti, Poteri e responsabilità nella valutazione del merito dei dipendenti pubblici*, in *LPAI*, 2009, 748.

⁽¹⁰⁷⁾ Sul punto cfr. S. BATTINI, B. CIMINO, *La valutazione della performance nella riforma Brunetta* in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, 303 ss.

riferimento e delle numerose variabili con cui ogni pubblica amministrazione si confronta, ma sono frutto dell'attuazione di un comando di legge che opera in modo univoco e indifferenziato per tutte le amministrazioni.

Sarebbe stato opportuno che il decreto si limitasse alla definizione di un quadro di riferimento, da rifinire nel dettaglio mediante altra fonte, graduata nella sua forza vincolante, tale da assicurare la varietà e la flessibilità richieste dall'implementazione di un logica aziendale, che, come tale, voglia essere a misura dell'organizzazione interessata.

Inoltre, l'eccessiva formalizzazione e burocratizzazione delle procedure di valutazione, oltre a rendere poco praticabile l'invocata efficienza e rapidità del sistema, espone il momento valutativo ad un duplice rischio: da un lato, innescare processi di deresponsabilizzazione rispetto alla collettività dei soggetti e delle strutture valutate, dall'altro, utilizzare logiche giuridico-formali, proprie del sindacato giurisdizionale, per una materia che richiede parametri analitici profondamente diversificati.

Una ulteriore criticità è riscontrabile nell'utilizzo interscambiabile dei termini «misurazione» e «valutazione» della performance, con l'obiettivo di costruire un'idea di misurabilità delle prestazioni e di assoluta oggettività dei parametri presi a riferimento. La valutazione, invece, per quanto possa fondarsi su parametri predeterminati, implica per sua natura un giudizio soggettivo e sottende un processo valutativo non totalmente oggettivizzabile caratterizzato, inevitabilmente, da un forte margine di soggettività.

Peraltro, nell'intento di responsabilizzare il personale non è prevista l'erogazione del trattamento accessorio a fronte del mancato conseguimento degli obiettivi. Affinché tale sistema svolga una funzione incentivante, tuttavia, è necessario che i dipendenti possano incidere sul conseguimento del risultato tramite la loro prestazione, ma ciò richiede un certo margine di discrezionalità nell'agire che non tutti i dipendenti pubblici hanno, in particolare quelli inquadrati nei livelli più bassi.

Coerentemente con l'accentuazione della fonte normativa traspare una marcata sfiducia nei confronti tanto della dirigenza pubblica, quanto dell'autonomia collettiva come risorsa gestionale funzionale ad una mi-

gliore qualità dell'azione amministrativa. Il legislatore indica dettagliatamente chi e cosa premiare e impone il principio della selettività aprioristica del meccanismo incentivante, lasciando al contratto collettivo spazi d'azione marginali. Questo assetto contraddice, sotto il profilo metodologico, quanto affermato dalla teoria organizzativa, che considera non automatico il collegamento tra performance management e retribuzione di risultato, rimettendo la scelta delle misure di valutazione e dei conseguenti meccanismi retributivi al contesto organizzativo e alla cultura aziendale.

Il legislatore si spinge fino ad imporre indiscriminatamente per tutte le amministrazioni, anche per quelle efficienti, l'individuazione forzata di una fascia di personale "immeritevole". La restrizione degli spazi dell'autonomia negoziale risulta sproporzionata, frutto di una sorta di condanna preventiva all'incapacità di gestione dell'autonomia collettiva laddove, per evitare di cadere negli errori del passato, sarebbe stato più opportuno riequilibrare funzioni e ruoli degli attori coinvolti nel processo.

Se le premesse dell'intervento riformatore sono ampiamente giustificate e si radicano sulla riserva contenuta nell'art. 97 Cost., non può accordarsi un parere positivo in merito allo squilibrio delle fonti di disciplina e alla compressione eccessiva della contrattazione collettiva, in un ambito caratterizzato dalla garanzia del rispetto dell'autonomia negoziale.

Infine, è opportuno soffermarsi su un ulteriore aspetto cruciale per l'incisività e l'effettività dei processi valutativi: la gestione dei flussi informativi che li alimentano. La teoria organizzativa fornisce indicazioni sulla relazione tra soddisfazione del lavoratore e grado di decentramento dei sistemi di informazione sui fatti gestionali che rilevano in sede di definizione degli obiettivi e degli indicatori e in fase di elaborazione dei giudizi sui risultati conseguiti ⁽¹⁰⁸⁾.

La strutturazione dei processi di informazione, in termini di ampiezza delle responsabilità e dell'autonomia delle unità organizzative addette

⁽¹⁰⁸⁾ Cfr. P. ODI, D. KNIGHTS, *Political organisation and decision making*, in H. WILLMOTT, D. KNIGHTS (trad. it. a cura di G. MANGIA, R. MERCURIO), *Il comportamento organizzativo*, Isedi, 2009, 92.

alla gestione dell'informazione, occupa un ruolo centrale poiché maggiore è il grado di legittimità sociale del ciclo di produzione delle informazioni, minori sono le resistenze che possono derivare dal loro utilizzo in fase di valutazione.

Il d.lgs. 150/2009 riconosce l'importanza della gestione dei flussi informativi e prevede che i responsabili siano, in ultima analisi, gli Oiv e attribuisce un importante ruolo di validazione alla Civit. La rottura rispetto al modello precedente è forte: le strutture deputate alla gestione dei flussi informativi sono sottratte al potere organizzativo della dirigenza, chiamata, invece, a garantire la puntuale attuazione delle disposizioni normative in materia di valutazione.

Questo, se da un lato enfatizza l'autonomia della valutazione, dall'altro pone in termini critici il tema della qualità e dei costi delle informazioni su cui verterà il giudizio degli organismi preposti, che sono indipendenti ma restano estranei ai fatti gestionali. Gli Oiv esercitano, in stretto collegamento con la Civit, una funzione di indirizzo, monitoraggio, attestazione e validazione del corretto funzionamento dei processi autonomamente definiti dalle amministrazioni. Si prefigura, in tal modo, un sistema istituzionale a rete volto a garantire il buon funzionamento dei processi, in esterno alla singola amministrazione. Indipendenza e trasparenza di questi organi si coniugano con una strategia legislativa volta a esternalizzare, rispetto all'amministrazione valutata, un apparato istituzionale che presidia la correttezza e la funzionalità dei sistemi interni di misurazione e valutazione dei risultati.

Tuttavia, come detto, ciò non garantisce che il modello non possa dispiegare effetti distorsivi sul sistema. Il suo corretto funzionamento, infatti, comporta il rischio di deresponsabilizzare la dirigenza alla quale si sottrae, almeno in parte, la funzione di controllo. L'Oiv compila e valida direttamente una graduatoria di tutto il personale, dalla quale discendono, in modo automatico, decisioni che attengono la gestione del personale e che spettano alla dirigenza. Queste decisioni sono, pertanto, assunte formalmente dalla dirigenza, ma sostanzialmente predeterminate dall'Oiv.

Un ulteriore rischio è che il personale orienti la propria prestazione la-

vorativa agli indicatori del sistema di valutazione, prima ancora che alle direttive del dirigente, riconoscendo nell'Oi,v più che nel dirigente, l'autorità che esercita i poteri del privato datore di lavoro.

4. Tipologie di performance soggette a valutazione

L'obiettivo della misurazione/valutazione è ambiziosamente tratteggiato all'art. 3 del d.lgs. 150/2009: si mira a «migliorare la qualità dei servizi offerti all'amministrazione e ad accrescere le competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative». L'oggetto della misurazione/valutazione è estremamente ampio e riguarda l'amministrazione nel suo complesso (macrolivello), le unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola (mesolivello) e i singoli dipendenti (microlivello).

In relazione ad ognuna delle succitate dimensioni si valuta la performance, definibile come il contributo (risultato o modalità di raggiungimento del risultato) che una entità (sistema, organizzazione, unità organizzativa, team, singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi ed, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita. Si tratta di un concetto complesso e multidimensionale in relazione al quale possono rilevarsi due livelli di analisi: l'ampiezza, poiché la performance si identifica contestualmente con le nozioni di efficienza (*output\input*), efficacia interna (adeguatezza *output\obiettivi* proposti internamente), efficacia esterna (impatto *output\bisogno* esterno); la profondità (dimensione verticale), poiché la performance si misura a vari livelli, l'organizzazione nel suo complesso, le sue articolazioni (performance organizzativa), il singolo individuo (performance individuale). Il cuore del concetto di performance è costituito, dunque, dalla concatenazione logica del ciclo: bisogni – obiettivi – azioni – risultati – effetti.

Con la parziale eccezione del Capo III, dedicato alla trasparenza, il tema

della misurazione/valutazione della performance pervade l'intero Titolo II del decreto. L'attenzione del legislatore varia dalle caratteristiche degli indicatori e degli obiettivi di performance (art. 5), alle finalità dei sistemi di valutazione delle performance (art. 3), al ciclo della performance (art. 4), alla valutazione della performance (art. 6), alle responsabilità in termini di misurazione (art. 7), alle modalità di rendicontazione della performance (art. 10). Più esplicitamente, l'art. 2 prevede che «ogni amministrazione è tenuta a misurare e valutare la performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative in cui si articola e ai suoi dipendenti».

Come detto, la performance è un concetto multidimensionale. Pertanto, non stupisce che l'art. 8 nel disciplinare la misurazione e valutazione delle strutture, individui numerosi ambiti qualitativi e quantitativi. L'enfasi del legislatore verte sulla verifica del raggiungimento degli obiettivi sotto diversi profili: l'attuazione tempestiva di piani e programmi dell'amministrazione, nel rispetto degli standard quali-quantitativi fissati e del livello di assorbimento delle risorse [lett. b)], anche in relazione alla soddisfazione finale dei bisogni della collettività [lett. a)]; nonché il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità [lett. h)]. Compaiono importanti riferimenti alla misurazione della *customer satisfaction*: deve, infatti, essere considerato il grado di soddisfazione dell'utenza [lett. c)] e lo sviluppo quali quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione [lett. e)].

Trovano poi autonoma menzione come oggetto di valutazione la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati [lett. g)], e la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi [lett. d)].

È presente, infine, la dimensione dell'efficienza nell'impiego delle risorse, mirata in particolare al contenimento e alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi [lett. f)].

Scorrendo i criteri, emerge anzitutto la genericità degli stessi: alle amministrazioni è offerta una griglia valutativa «a maglie larghe», all'interno della quale possono liberamente configurare il proprio Sistema di misurazione e valutazione della performance, sempre nell'osservanza di parametri e modelli elaborati dalla Civit.

Quanto al merito dei criteri scelti, è positiva l'attenzione riservata all'utenza: il legislatore, sul punto, ha recepito le indicazioni degli studiosi di organizzazione aziendale e le suggestioni delle più avanzate esperienze straniere. Risulta condivisibile anche l'attenzione rivolta al raggiungimento degli obiettivi di pari opportunità: il legislatore, infatti, mostra di essere consapevole che spesso, nei meccanismi di valutazione della performance, si infiltrano stereotipi sulla minore produttività delle donne con il rischio connesso di incrementare fenomeni di discriminazione legati al genere.

La valutazione si estende anche alla performance individuale, rispetto alla quale il d.lgs. 150/2009 contempla un novero più ampio di soggetti coinvolti. La disciplina della valutazione contenuta nel d.lgs. 286/1999, riguardava la sola dirigenza, mentre la valutazione del restante personale, caratterizzata da una minore regolarizzazione, veniva regolata in misura preponderante dalla contrattazione integrativa. Il sistema di valutazione della *performance* individuale recato dalla riforma, invece, viene descritto in modo capillare e investe tutto il personale.

L'art. 9 attribuisce al dirigente il compito di valutare i dipendenti in base al sistema di misurazione e valutazione e, più specificatamente, in relazione al raggiungimento di specifici obiettivi individuali o di gruppo art. 9, co. 2, lett. a) e alla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate o ai comportamenti professionali e organizzativi (art. 9, co. 2, lett. b)

Va accordato un giudizio positivo alla previsione degli obiettivi di gruppo, in alternativa o in aggiunta a quelli individuali soprattutto in riferimento alle qualifiche di più esiguo contenuto professionale e, in generale, per quelle il cui apporto non sia valutabile singolarmente con-

siderando la difficoltà, in simili ipotesi, di procedere alla fissazione di specifici obiettivi individuali. Peraltro, la fissazione di obiettivi di gruppo è funzionale al rafforzamento dello spirito collaborativo, elemento cruciale in realtà produttive che offrono servizi, come la pubblica amministrazione. Dalla lettura combinata dei due commi, emerge, tuttavia, una chiara preferenza del decreto per la misurazione e valutazione della performance individuale; preferenza confermata dalla maggiore quota di risorse destinate a premiare la performance individuale.

Un profilo problematico riguarda l'individuazione dei soggetti competenti a fissare gli obiettivi individuali sulla base dei quali saranno valutati i dipendenti. Sul punto, la delibera Civit n. 4/2010, dedicata alla definizione dei requisiti per la nomina dei componenti dell'Oiv, ne disegna un ruolo ambiguo di questi organi, prevedendo che l'organismo renda noti al personale gli obiettivi di performance e curi la regolare comunicazione sullo stato del loro raggiungimento.

Tuttavia, da una simile specificazione, non sembra potersi desumere un ruolo proattivo e sostitutivo delle prerogative dirigenziali. Pertanto, pure in mancanza di un'espressa previsione in tal senso, si deve ritenere che anche la fissazione degli obiettivi spetti ai dirigenti, titolari della funzione valutativa *ex art. 7, co. 2, lett. c), d.lgs. 165/2001*.

Benché dal punto di vista della corretta gestione delle risorse umane è auspicabile che il dirigente acquisisca il consenso del lavoratore sugli obiettivi individuati, si deve ritenere che la fissazione degli obiettivi medesimi, non postula necessariamente tale consenso, trattandosi di una prerogativa che rientra nel potere direttivo del dirigente. Del resto, il rischio di abusi dirigenziali in materia può essere agevolmente superato ricorrendo agli strumenti giuridici che consentono di porre limiti interni o esterni all'esplicazione di tale potere: i canoni di correttezza e buona fede nonché i divieti di discriminazione variamente configurabili nei casi specifici. In merito va anche ricordata l'erosione della funzione valutativa in capo al dirigente operata dall'art. 19 che attribuisce all'Oiv il compito di compilare la graduatoria dei dipendenti, compresi gli stessi dirigenti, ai fini dell'erogazione della retribuzione incentivante.

Per quanto riguarda la performance individuale va chiarito che si tratta

di uno dei punti qualificanti dei moderni sistemi di gestione del personale, la cui finalità complessiva deve essere, anzitutto, la gestione della motivazione del personale coinvolto nell'organizzazione e lo sviluppo delle competenze distintive necessarie alla più proficua gestione del proprio sistema tecnico di attività ⁽¹⁰⁹⁾.

Per questi motivi la valutazione di una prestazione individuale che aspiri ad essere equilibrata, completa e funzionale agli obiettivi appena richiamati, deve analizzare non solo i risultati conseguiti, ma anche i comportamenti agiti. Inoltre, in questo ambito, le dinamiche relazionali e di subordinazione che si sviluppano tra dipendenti e dirigenti fanno sì che più dell'aspetto oggettivo del giudizio si debbano indagare requisiti come la fondatezza e la legittimità sociale degli stessi strettamente correlati alla competenza negoziale del valutatore, alla sua capacità di coinvolgimento e alla responsabilità con cui egli introduce elementi di flessibilità nel processo ⁽¹¹⁰⁾. Per questi motivi, nella valutazione della performance individuale, assumono una particolare rilevanza momenti come i colloqui, anche periodici, tra valutato e valutatore, che consentono di fare emergere il tessuto relazionale in cui matura il giudizio.

Il d.lgs. 150/2009 sembra riconoscere la complessità di questa tipologia di valutazione nel momento in cui prescrive che si tenga conto della capacità del dirigente di valutare i propri collaboratori con un significativo grado di differenziazione e, ancora di più, quando richiede la valutazione delle competenze e dei comportamenti agiti dal lavoratore per misurarne la sua prestazione professionale (art. 9, d.lgs. 150/2009). Salvo poi introdurre l'invalidante meccanismo di squilibrio delle competenze valutative con l'attribuzione all'Oiv della fissazione del compito di validare i giudizi. Si realizza, in tal modo, uno spostamento dell'ambito relazione della valutazione oltre la relazione dirigente collaboratore responsabile di una controproducente «distanza organizzativa» tra soggetto

⁽¹⁰⁹⁾ Si legga sul punto A. BROGLIO, *Il sistema di valutazione delle prestazioni*, in G. COSTA, *Manuale di gestione del personale*, II, Utet, 1992.

⁽¹¹⁰⁾ Si rinvia a L. BORGOGNI, B. D'ONOFRIO, *Strumenti di valutazione destrutturati*, in *Sviluppo e Organizzazione*, 2, 2008, 36 ss.

valutato e soggetti valutatori ⁽¹¹¹⁾.

4.1. L'integrazione tra performance individuale e performance organizzativa

Il collegamento istituito tra valutazione della *performance* individuale e valutazione della *performance* di struttura, «al fine di assicurare elevati standard qualitativi ed economici dell'intero procedimento di produzione del servizio reso all'utenza tramite la valorizzazione del risultato ottenuto dalle singole strutture» (art. 4, co. 1) ha una grande portata innovativa. Se, infatti, si ritiene che la produttività del lavoro sia una mera risultante della disponibilità ad impegnarsi da parte del lavoratore e della lavoratrice dipendente, si omette di considerare che vi sono altri fattori in grado di dispiegare un effetto determinante su di essa, quali, ad esempio, quelli di natura tecnologica, istituzionale e organizzativa. Il recupero di efficienza e di produttività, d'altronde, è un'esigenza che non può essere rimessa solo allo sforzo dei lavoratori, il cui scarso impegno e coinvolgimento nel lavoro frequentemente è l'effetto di una organizzazione degli uffici e del lavoro poco funzionale e, dunque, conseguenza anche di una generalizzata scarsa capacità gestionale della dirigenza.

L'espressione "performance organizzativa", seppur intuitivamente comprensibile come "capacità di resa" di un'organizzazione, può avere senso, nell'ambito del decreto 150, solo se esplicitamente fondata sulla "produttività" dei singoli processi produttivi dei servizi, la cui prestazione è "attribuita" all'organizzazione medesima e, in particolare, sulla possibilità di valutarli, sia in termini economici (efficienza), sia in termini di capacità di tutelare l'interesse pubblico (efficacia), sia in termini di rispetto dei fondamentali principi e norme a base dell'azione amministrativa (principio di legalità); da ciò deriverebbe anche la possibilità di valutare la performance dei singoli lavoratori (dirigenti e dipendenti) in relazione al loro diretto contributo alla performance organizzativa, fermo restando che il controllo di gestione per com'è attuato non permette

⁽¹¹¹⁾ Cfr. R. MERCURIO, V. ESPOSITO, *La valutazione delle strutture*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, cit., 243.

di disaggregare fedelmente i risultati al punto tale da evidenziare il contributo offerto da ogni singolo dipendente alla complessiva efficienza dell'ufficio cui esso sia addetto. Gli indicatori afferiscono, come unità minima di rilevazione, ai centri di costo e, quindi, evidenziano i complessivi risultati raggiunti da una struttura affidata alla responsabilità di un dirigente o di un responsabile di servizio.

Finora, i parametri utilizzati per individuare la retribuzione accessoria dei singoli dipendenti, erano offerti da schede di valutazione essenzialmente qualitative redatte dai dirigenti; per il resto rilevavano la presenza in servizio, la partecipazione a progetti, l'accettazione di particolari condizioni di lavoro.

Il decreto, viceversa, sembra richiedere l'adozione di indicatori qualitativi della performance individuale di tutto il personale, ma, soprattutto in alcune tipologie di amministrazione, non appare agevole ridefinire i piani di controllo e misurazione, tarandoli sui carichi individuali di lavoro.

I nessi tra le due tipologie di valutazione sono evidenti: la valutazione della performance organizzativa ha una priorità logica e cronologica rispetto alla valutazione dei dipendenti poiché lo stato dell'organizzazione influisce in misura determinante sul rendimento dei singoli lavoratori, cosicché la valutazione della performance dei singoli non può essere correttamente operata se non tenendo conto dei risultati della prima. Spesso, infatti, sacche di inefficienza non sono a loro concretamente imputabili; piuttosto costituiscono il precipitato di deficit organizzativi che impediscono una efficiente ed efficace prestazione professionale.

Sotto altro profilo è evidente che la fissazione di obiettivi individuali e la valutazione del loro conseguimento non può prescindere dagli obiettivi che si pone l'organizzazione nel complesso, a loro volta strettamente dipendenti dalla situazione organizzativa che emerge tramite i processi valutativi.

Sul punto è intervenuta anche la delibera Civit 104/2010 recante "Definizione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance" in

cui, fermo restando che per quanto attiene ai dipendenti la valutazione concerne *in primis* il raggiungimento degli obiettivi di gruppo e/o individuali, si chiarisce che «questi ultimi devono comunque essere coerenti con gli obiettivi dell'unità organizzativa nella quale è collocato il personale valutato. La valutazione del contributo specifico alla performance dell'unità organizzativa, attraverso le competenze dimostrate, è rimessa ai modelli autonomamente definiti dalle amministrazioni».

Fermo restando, dunque, la necessaria correlazione tra le due dimensioni di rilevazione della performance, individuale e organizzativa, è opportuno specificare che è essenziale un governo strategico delle amministrazioni che si dispiega attraverso una serie di elementi: una chiara pianificazione degli obiettivi, il potenziamento di competenze direzionali in capo alla dirigenza, il necessario superamento di una considerazione della valutazione in termini di mero adempimento procedurale, a favore di una visione della stessa quale processo di comunicazione con il personale, che rappresenta un'opportunità di valorizzazione e sviluppo per l'organizzazione e per i lavoratori. Risulta cruciale, a tal fine, il grado di condivisione degli obiettivi.

Le valutazioni di performance, organizzativa e individuale, dovrebbero risultare tra loro strettamente correlate, oltre che metodologicamente, soprattutto funzionalmente; pertanto, i caratteri della performance organizzativa e della sua "misurazione" e "valutazione" dovranno essere più precisamente configurati, dato che una loro generica enunciazione può dare origine, presso le diverse amministrazioni, ad interpretazioni ed attuazioni difformi che, peraltro, renderebbero tali "misurazioni" e "valutazioni" difficilmente confrontabili, al contrario di quanto, invece, esplicitamente dispone il decreto.

In caso contrario, l'integrazione tra le due dimensioni della performance considerate nel d.lgs. 150/2009 può rivelarsi controproducente nella misura in cui si rischia di far ricadere sul singolo lavoratore eventuali deficit organizzativi sui cui non ha alcun potere di intervento. Il Ciclo di Gestione della Performance fa confluire in un unico percorso valutativo la misurazione/valutazione della performance individuale e la misurazione/valutazione della performance organizzativa.

Il sistema così individuato manca di considerare che tra performance richiesta al dipendente (dirigente e non dirigente) e performance dell'organizzazione, si pone la figura del datore di lavoro, la quale, da un lato, è tenuta al rispetto di precisi limiti derivanti dalla legge e dai contratti collettivi proprio con riguardo al perimetro della pretesa datoriale all'adempimento, anche in termini di rendimento; dall'altro influenza significativamente, con le proprie maggiori o minori capacità di gestione manageriale, la stessa performance del dipendente.

Le due tipologie non possono meccanicamente essere fatte confluire in un unico canale valutativo, in quanto la presenza dei poteri/capacità datoriali, e dei relativi limiti, costituisce una precisa soluzione di continuità all'interno del sistema, la quale deve opportunamente essere considerata e soppesata.

Non è scontato, dunque, che una cattiva performance organizzativa sia dovuta a una altrettanto cattiva performance individuale; e allo stesso tempo non è detto che un'ottima performance organizzativa porti con sé l'ottimo rendimento dei lavoratori della struttura o dell'ente interessato.

4.2. Valutazione negativa del dipendente e responsabilità disciplinare

Profili delicati riguardano gli innesti e i punti di contatto della valutazione dei dipendenti con il sistema disciplinare, ovvero le eventuali ricadute di un giudizio negativo sull'irrogazione di sanzioni e, in particolare, su quella del licenziamento ex art. 55-*quater*, co. 2, d.lgs. 165/2001, ipotesi introdotta *ex novo* dalla riforma.

La novità è intervenuta, da un lato, «sul codice disciplinare negoziato, ovvero imponendo *ex lege*, con carattere di inderogabilità, specifiche sanzioni in relazione a determinate infrazioni, dunque riducendo significativamente la discrezionalità delle parti negoziali e dell'amministrazione, dall'altro lato obbligando i dirigenti all'uso del potere disciplinare, e sanzionandoli in caso di omissione» ⁽¹¹²⁾.

⁽¹¹²⁾ Cfr. F. BORGOGELLI, *La responsabilità disciplinare del dipendente pubblico*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, cit., 399 ss., spec. 400.

Senza entrare nel merito delle innovazioni apportate alla procedura e alle sanzioni disciplinari, occorre concentrare l'attenzione su alcune specifiche fattispecie che connettono la valutazione del dipendente ai meccanismi sanzionatori.

L'art. 55-*quater*, co. 2 prevede espressamente che, ferma la disciplina in tema di licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo e salve ulteriori ipotesi previste dal contratto collettivo, la sanzione disciplinare del licenziamento trova comunque applicazione nel caso di prestazione lavorativa, riferibile ad un arco temporale non inferiore al biennio, per la quale l'amministrazione di appartenenza formula – sulla base delle disposizioni legislative e contrattuali relative alla valutazione – una valutazione di insufficiente rendimento, dovuto alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione stessa. È sicuramente apprezzabile che, nella versione finale del decreto legislativo, sia stato cancellato il collegamento con i criteri per la differenziazione delle valutazioni, che rendeva automatico il licenziamento consequenziale alla collocazione, per tre anni consecutivi, nella fascia di merito più bassa, in considerazione dei nodi critici già evidenziati con riguardo alla tecnica di selezione forzata, introdotta dall'art. 19. In caso contrario, si sarebbero posti forti dubbi di armonizzazione con i principi che governano la materia del licenziamento individuale nella misura in cui il mancato conseguimento dei premi per la classificazione nell'ultima fascia di merito potrebbe non sostanziare il notevole inadempimento degli obblighi contrattuali richiesto dall'art. 3, l. 604/1966, come presupposto per irrogare il licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa *ex art.* 2119 cod. civ.. L'essere classificato nell'ultima fascia di merito potrebbe comportare comunque l'acquisizione di un premio, qualora la contrattazione collettiva integrativa derogasse, legittimamente *ex art.* 19, co. 4, al sistema delineato dall'art. 19. Dunque si sarebbe configurato il paradosso per cui il dipendente premiato, sarebbe stato passibile di licenziamento per scarso rendimento.

Ciononostante permangono dubbi e complessità sulla figura del licenziamento c.d. per scarso rendimento, così come delineata dalla disposizione in questione. In merito all'individuazione dei parametri di valuta-

zione dello scarso rendimento come forma di inadempimento degli obblighi contrattuali del lavoratore, la Cassazione ha confermato di ritenere legittimo tale licenziamento «qualora sia risultato provato, sulla scorta della valutazione complessiva dell'attività resa dal lavoratore stesso ed in base agli elementi dimostrati dal datore di lavoro, una evidente violazione della diligente collaborazione dovuta dal dipendente – ed a lui imputabile – in conseguenza dell'enorme sproporzione tra gli obiettivi fissati dai programmi di produzione per il lavoratore e quanto effettivamente realizzato nel periodo di riferimento, avuto riguardo al confronto dei risultanti dati globali riferito ad una media di attività tra i vari dipendenti ed indipendentemente dal conseguimento di una soglia minima di produzione»⁽¹¹³⁾.

È chiaro, dunque, che bisognerà prestare attenzione, nell'accertare la sussistenza di tali ipotesi, al peso di determinati elementi esterni alla prestazione; elementi spesso riconducibili ad inefficienze organizzative che, se osservate attraverso il filtro della diligenza, difficilmente sono imputabili al singolo lavoratore. D'altronde è chiaro che «la prestazione intesa in questi termini, non può coincidere con il concetto di performance, che contiene quasi naturalmente un orientamento già in essere nei confronti dell'organizzazione e del risultato»⁽¹¹⁴⁾.

Concretamente, questo equivale a dire che, in assenza di programmazione dell'organizzazione, è suscettibile di valutazione la sola prestazione, alla stregua del rispetto degli obblighi contrattuali, e non anche la performance individuale che richiederebbe l'integrazione ottimale nell'organizzazione. Pertanto, le conseguenze della valutazione del dipendente con la successiva collocazione nella graduatoria dovrebbero rimanere circoscritte all'erogazione della retribuzione incentivante: il livello di performance richiesto al lavoratore non deve varcare il perimetro designato dall'obbligo di diligenza ex art. 2104, co. 1, c.c..

⁽¹¹³⁾ V. Cass. 22 gennaio 2009 n. 1632; conf. Cass. 22 febbraio 2006 n. 3876

⁽¹¹⁴⁾ Cfr. C. RUSSO, *La prestazione e la performance tra obbligo contrattuale e organizzazione*, in G. CARUSO, M. DI BIASE, *La valutazione delle strutture e del personale tra ottimizzazione della produttività ed efficienze del sistema*, Cisl Fp, febbraio 2011, 45 ss, spec. 46.

In quest'ottica, la regola della diligenza, assurge a «limite della stessa pervasività degli indicatori di performance eventualmente stabiliti, in via unilaterale dall'amministrazione di riferimento»⁽¹¹⁵⁾ e riduce il rischio di una dilatazione eccessiva dei contenuti della prestazione dovuta.

Specularmente, l'inefficienza organizzativa, dovrebbe attivare forme di responsabilità imputabili a chi è investito del potere di condizionare le stesse. Un contributo importante in tal senso potrebbe desumersi dal novellato art. 21, co. 2, d.lgs. n. 165/2001 dove si prevede che «al dirigente nei confronti del quale sia stata accertata, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio secondo le procedure previste dalla legge e dai contratti collettivi nazionali, la colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione, conformemente agli indirizzi deliberati dalla Commissione di cui all'articolo 13 del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, la retribuzione di risultato è decurtata, sentito il Comitato dei garanti, in relazione alla gravità della violazione di una quota fino all'ottanta per cento».

Un'ulteriore disposizione pone problemi interpretativi sulle congrue ricadute degli esiti valutativi. L'art. 55-*sexies*, co. 2, prevede che il lavoratore venga collocato in disponibilità qualora dalla valutazione della sua prestazione si accertasse, tramite procedimento disciplinare, un grave danno al normale funzionamento dell'ufficio di appartenenza per inefficienza o incompetenza professionale. In tal caso, il dipendente sarà sospeso dal lavoro per una durata massima di 24 mesi, ricevendo l'80% dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale ma senza percepire aumenti retributivi sopravvenuti e, previa iscrizione negli appositi elenchi, potrà essere ricollocato presso altre amministrazioni.

⁽¹¹⁵⁾ Così V. VISCOMI, *L'adempimento dell'obbligazione di lavoro tra criteri lavoristici e principi civilistici*, Relazione alle giornate di studio AIDLASS Parma, 5-4 giugno 2010, dattiloscritto, 72.

Trascorso inutilmente tale periodo, il rapporto di lavoro si intende definitivamente risolto. Il provvedimento che definisce il “giudizio disciplinare” stabilisce le mansioni e la qualifica per le quali può avvenire l’eventuale ricollocamento ammettendo che il lavoratore possa essere inquadrato e adibito a qualifiche e mansioni diverse, quindi anche inferiori rispetto a quelle di assunzione o successivamente acquisite (equivalenti o superiori, così come dispone l’art. 52, co. 1, d.lgs. 165/2001, come modificato dall’art. 62, d.lgs. 150/2009).

Anche questa seconda ipotesi normativa suscita forti perplessità e sembra affetta da consistenti difficoltà applicative. Sotto un primo profilo, l’accertamento dell’inefficienza o dell’incompetenza del lavoratore sembra attenere a profili soggettivi, rientranti nella valutazione dell’inesattezza dell’adempimento: è lo stesso legislatore che induce una tale lettura, richiamando a tal proposito l’accertamento tramite procedimento disciplinare; ed è noto che le sanzioni disciplinari sono irrogate per la violazione dei doveri di diligenza ed obbedienza, nonché dell’obbligo di fedeltà (art. 2106 c.c.). Perciò, nonostante il collegamento dello scarso rendimento al grave danno inferto al normale funzionamento dell’ufficio di appartenenza, che farebbe ipotizzare un licenziamento per giustificato motivo oggettivo, si deve ritenere che la fattispecie gravita comunque nell’ambito del licenziamento per colpa e si pongono, dunque, i problemi già rilevati in relazione all’art. 55-*quater*, co. 2, d.lgs. 165/2001.

Sotto un secondo profilo, si potrebbe ipotizzare che inefficienza ed incompetenza rilevino in senso oggettivo, senza alcuna connessione con la negligenza del lavoratore, con riguardo al normale funzionamento dell’ufficio di appartenenza, determinando il presupposto sostanziale per irrogare il licenziamento per giustificato motivo oggettivo (art. 3 l. 604/1966). In questa ipotesi si evidenzia come il motivo del recesso debba essere considerato alla stregua della buona fede e delle direttive di lealtà e di solidarietà. Ciò significa che quando ricorre la scarsa soddisfazione del datore di lavoro per la qualità della prestazione lavorativa e ciò arreca grave danno al normale funzionamento dell’ufficio, per le-

gittimare la soluzione del rapporto, è necessario che il lavoratore sia stato messo nelle condizioni di comprendere la sua scarsa efficacia, con l'analitica indicazione dei suoi errori e, qualora ciò sia possibile, a seconda delle circostanze, sia stato aiutato nel migliorare la qualità della collaborazione ⁽¹¹⁶⁾.

In altre parole, deve essere provato che il lavoratore si è trovato nelle condizioni di esprimere e di perfezionare il proprio bagaglio professionale, e il licenziamento è la legittima conseguenza di una forte divaricazione tra la qualità della prestazione e le attese oggettive del datore di lavoro.

In conclusione, si può rilevare che le disposizioni esaminate si rivelano problematiche non solo sul piano dell'opportunità, ma anche su quello dell'effettiva praticabilità. La scelta del legislatore delegato di delineare, per un verso, figure disciplinari gravi, che evidenziano problematicità sistematiche e dubbi applicativi, e di imporre, per l'altro verso, l'esercizio dei poteri sopra richiamati al dirigente, configurandone responsabilità forti in caso di inerzia, «rischia di fallire sotto il profilo tanto dell'effettività dei meccanismi stessi, quanto della responsabilità del dirigente, trattato non come un manager ma alla stregua di un mero esecutore di comandi legali» ⁽¹¹⁷⁾.

5. Un bilancio dei sistemi di misurazione e valutazione delle performance adottati dalle amministrazioni centrali

L'accentuata procedimentalizzazione del processo valutativo, unita ai profili di criticità sopra evidenziati, lasciava presagire sin dai primi commenti, un ritardo e una difficoltà generalizzata nell'applicazione del dettato normativo. Pure ipotizzando un atteggiamento proattivo da parte delle amministrazioni, in direzione dell'accoglimento delle novità intro-

⁽¹¹⁶⁾ Si legga E. GRAGNOLI, *La riduzione del personale fra licenziamenti individuali e collettivi*, in F. GALGANO, *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, 2006, 107 ss.

⁽¹¹⁷⁾ Così R. SANTUCCI, *Retribuzione accessoria, valorizzazione delle performance e responsabilità del dipendente pubblico nel d.lgs. n. 150/2009*, cit., 991.

dotte, era prevedibile che non si registrasse nel breve periodo l'auspicato decollo dei nuovi sistemi di valutazione. Quanto inizialmente pronosticato, risulta confermato da diversi fattori, a partire dalle numerosissime richieste di parere su aspetti problematici della disciplina pervenute alla Civit.

Il quadro più fedele dello stato dell'arte è offerto dall'analisi dei sistemi di misurazione e valutazione della performance, svolta dalla Civit ai sensi dell'art. 13, co. 6, lett. *a*) e *d*), d.lgs. 150/2009 in osservanza dei compiti di monitoraggio e accompagnamento affidati a quest'organo.

In particolare, l'obiettivo principale dell'attività di monitoraggio e accompagnamento, è quello di valutare lo stato di attuazione della riforma nei suoi vari ambiti e fornire alle amministrazioni ulteriori e più mirati indirizzi, che tengano conto delle criticità riscontrate e delle buone pratiche.

L'analisi svolta dalla Commissione, supportata da una precisa e rigorosa metodologia, è strutturata su tre dimensioni: la conformità (*compliance*) alle disposizioni, relative ai sistemi, contenute nel d.lgs. 150/2009 e nelle delibere della Commissione; la qualità del sistema, con particolare riferimento agli strumenti di misurazione e valutazione della performance organizzativa e della performance individuale; il funzionamento del sistema, nel senso di effettiva operatività e maturità delle soluzioni adottate tramite il documento che ne descrive l'architettura generale.

Una chiara conferma delle evidenti difficoltà riscontrate dalle amministrazioni nell'implementazione del dettato normativo è desumibile dalla scelta operata dalla Commissione di utilizzare un criterio "estensivo" in relazione alla voce conformità: nell'analisi condotta, infatti, sono state valutate conformi, qualora almeno esplicite, anche le semplici intenzioni di adottare strumenti pur non ancora operativi. Con la precisazione che tale criterio, se da un lato rende "accettabile" la *compliance*, incide negativamente sulla qualità. Infatti, le semplici intenzioni – prese in considerazione nella dimensione *compliance* – si riflettono in un valore basso nella dimensione qualità.

Oggetto dell'analisi sono stati 58 Sistemi pervenuti alla Commissione entro il 31 luglio 2011, su un totale di 88 Amministrazioni centrali che avrebbero dovuto inviare il proprio sistema, per una frazione corrispondente al 66% delle amministrazioni obbligate in tal senso.

La Civit sottolinea come le amministrazioni inadempienti, o che hanno proceduto ad inviare la documentazione in forma non definitiva, si siano chiamate fuori dal processo di monitoraggio e di gradualità particolarmente utile per garantire il miglioramento continuo nei primi anni di implementazione della riforma ⁽¹¹⁸⁾.

Per quanto riguarda i risultati generali dell'analisi condotta ciò che emerge, indipendentemente dalla tipologia di amministrazione, riguarda l'elevata differenza esistente tra il valore generale di *compliance* pari al 74% e quello della qualità, pari invece al 30%; ciò, come chiarisce la Civit, denota la possibilità di ampi margini di manovra lungo il percorso di miglioramento dei sistemi.

<i>Tipologia enti</i>	<i>Numero</i>	<i>Media Compliance</i>	<i>Media qualità</i>
Ministeri	11	86%	37%
Enti previdenziali	4	89%	44%
Enti di ricerca	14	74%	29%
Enti parco	14	65%	23%
Altri Enti	15	71%	31%
Totale	58	74%	30%

Fonte: Elaborazione su dati Civit

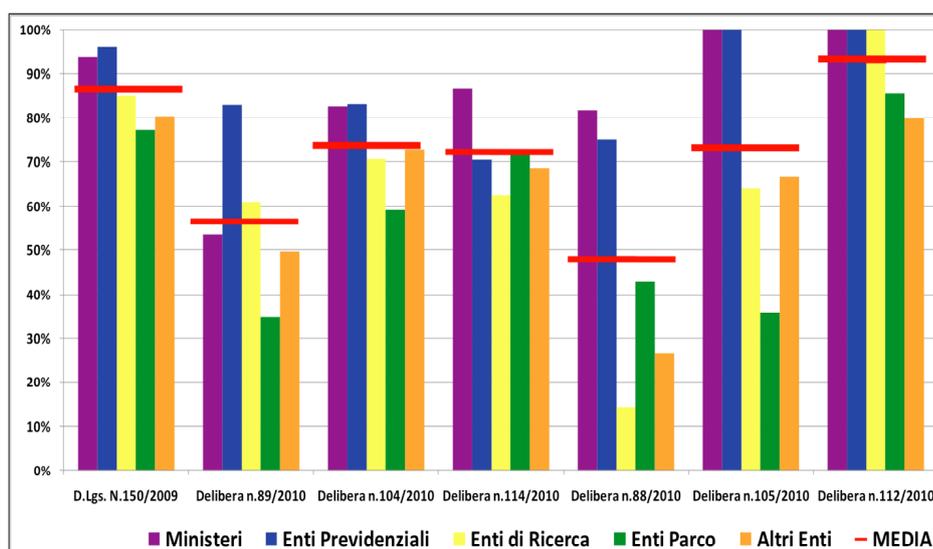
Guardando al dato disaggregato emerge un livello di *compliance* rispetto al d.lgs. 150/2009 che in media raggiunge l'87%, con una differenziazione a favore di Ministeri e Enti previdenziali rispetto ad altre tipologie di amministrazioni considerate nell'analisi (grafico 3).

⁽¹¹⁸⁾ Cfr. CIVIT, *Analisi dei sistemi di misurazione e valutazione della performance*, marzo 2012, reperibile sul sito www.civit.it

La *compliance* rispetto alla delibera Civit n. 89/2010 recante *Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa* raggiunge invece il 56% con delle punte pari a circa 83% per gli Enti previdenziali che infatti, come si dirà a breve, presentano un migliore sviluppo dei sistemi di misurazione della *performance* organizzativa.

Abbastanza omogenei sono, invece, i dati relativi alle delibere Civit nn. 104/2010 e 114/2010 ⁽¹¹⁹⁾ che si attestano in media rispettivamente al 74% e 72% con un valore in entrambi i casi più alto per i Ministeri.

Grafico 3: Compliance dei sistemi di misurazione e valutazione della performance



Fonte: Civit

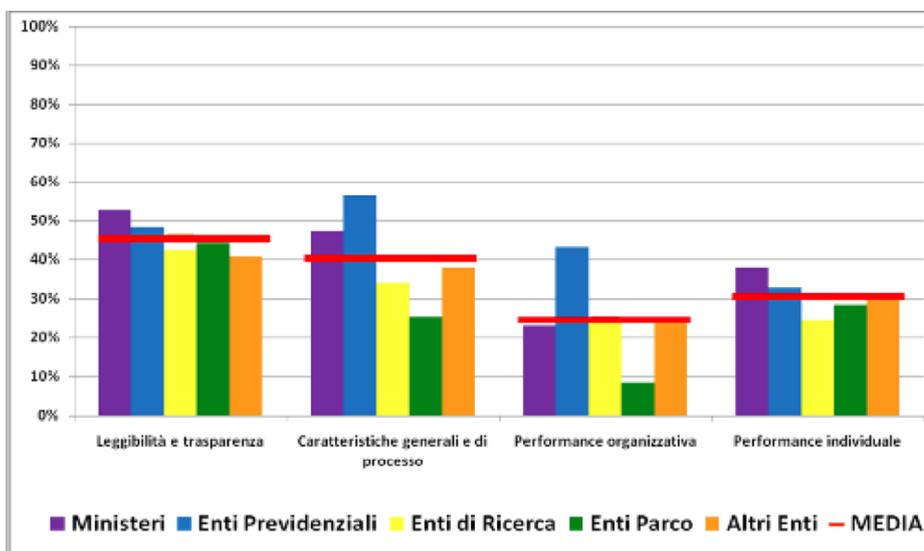
La dimensione *qualità*, come già rilevato, presenta una generale tendenza verso livelli sensibilmente più bassi rispetto alla *compliance* (grafico 4).

⁽¹¹⁹⁾ Cfr. DELIBERA CIVIT n.104/2010 recante “*Indicazioni applicative ai fini dell’adozione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance*”; DELIBERA CIVIT n. 114/2010 recante “*Definizione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance entro il 30 settembre 2010*”. Entrambe reperibili sul sito www.civit.it

I valori relativamente più alti si registrano in relazione alla dimensione della *leggibilità e trasparenza*: in media, attorno al 46% (con valori massimi per Ministeri e Enti previdenziali pari rispettivamente a 53% e 48%). Il dato relativo alle *caratteristiche generali e di processo* presenta un valore medio del 40%, con livelli più elevati per Enti previdenziali e Ministeri, pari rispettivamente a 57% e 47%.

I valori specifici relativi alla performance organizzativa e individuale risultano, invece, in generale più bassi, con uno sbilanciamento che vede migliori, anche se di poco, i valori relativi alla performance individuale. Per quanto le due aree siano strettamente correlate e si completino a vicenda, l'analisi condotta evidenzia un maggiore sviluppo degli aspetti relativi alla performance individuale rispetto alla performance organizzativa, anche in ragione di una prassi maggiormente consolidata negli anni precedenti. L'unico comparto che presenta valori relativamente più alti per la performance organizzativa è quello degli Enti Previdenziali.

Grafico 4: Qualità dei sistemi di misurazione e valutazione della performance



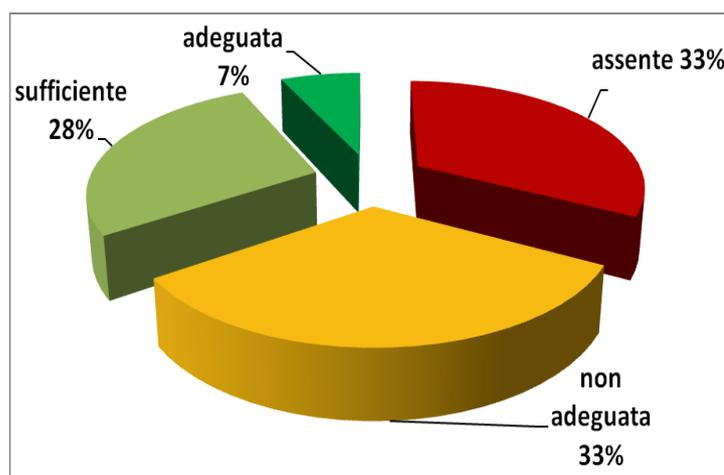
Fonte: Civit

Con riferimento ai criteri adottati per la valutazione individuale, il modello prevalente è quello che vede l'attribuzione di un peso maggiore al conseguimento degli obiettivi di risultato nella parte alta della catena, mentre, man mano che si percorre "verso il basso" la catena valutatore-valutato, si tende a riconoscere sempre maggior peso ai comportamenti organizzativi e alle competenze.

Tale gradazione appare corretta e ragionevole; tuttavia, risulta alquanto variabile il livello di dettaglio nella descrizione del "dizionario delle competenze", ovvero della "lista" di competenze (conoscenze, capacità e attitudini) o, più semplicemente, dei comportamenti, utilizzabile ai fini della valutazione della performance individuale.

A questo proposito dal grafico 5, che evidenzia il livello di descrizione del "dizionario delle competenze", emerge che il 33% delle Amministrazioni non lo ha sviluppato mentre, tra quante lo hanno fatto, nel 33% dei casi la descrizione non appare del tutto adeguata (rilevando punteggi di 0,2 o 0,4, ottenuti in base al metodo di valutazione, adottato nelle griglie di analisi dei Sistemi); nel 27% dei casi, la descrizione del "dizionario delle competenze" è apparsa sufficiente (punteggio di 0,6); nel 7% dei casi, infine, è risultata ben dettagliata (punteggio 0,8).

Grafico 5: Livelli di descrizione del dizionario delle competenze



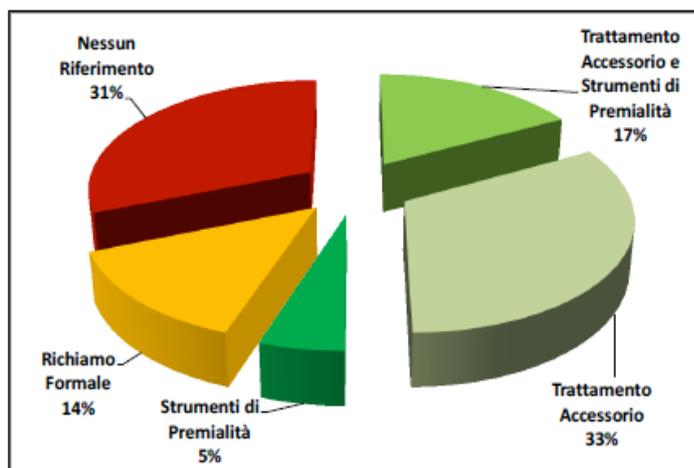
Fonte: Civit

Per quanto concerne l'adeguatezza degli indicatori adottati per valutare la capacità di differenziazione dei giudizi espressi dai valutatori, emerge che nella maggior parte dei casi (62%), manca completamente nel Sistema il riferimento a questo criterio per la valutazione individuale. Dove invece tali indicatori sono presenti, la loro definizione è: poco adeguata nel 19% dei casi; sufficientemente adeguata, nel restante 14% dei casi; ben adeguata, nel 5% dei casi.

A tal riguardo, occorre sottolineare che la capacità di differenziazione è comunque legata alla modalità di distribuzione del personale in fasce, che, nel caso in cui tale distribuzione avvenga direttamente da parte del valutatore, risulta essere facilmente misurabile.

Sotto il profilo del *collegamento con i sistemi incentivanti*, va rilevato che le Amministrazioni si limitano o ad un mero richiamo formale (14%) senza descrivere effettivamente le modalità di collegamento, o non prevedono alcun riferimento (31%); nel 33% dei casi si riporta il solo il collegamento con il trattamento accessorio (art. 19 d.lgs. 150/2009); nel 5% dei casi si citano solo gli strumenti di premialità (progressioni di carriera, alta formazione, bonus, ecc.); nel 17% dei casi, vengono riportati entrambi gli aspetti (grafico 6).

Grafico 6: Collegamento con i sistemi incentivanti

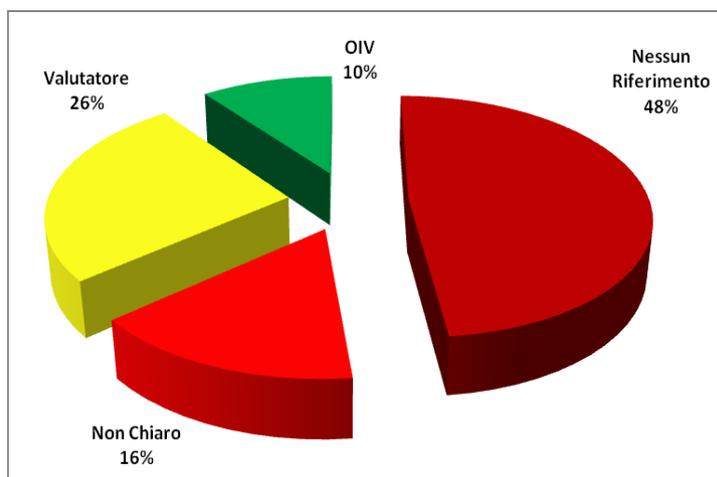


Fonte: Civit

Riguardo, infine, *i soggetti deputati alla distribuzione dei valutati nelle tre fasce* previste dall'art. 19 del d.lgs. n. 150/2009, risulta che il 48% dei Sistemi analizzati, non fa alcun riferimento a tale aspetto, mentre, nel 16% dei casi, anche se si parla di graduatorie delle performance, non è individuato il soggetto che effettua la distribuzione dei valutati nelle fasce.

Nei restanti casi, invece, il soggetto valutatore è indicato secondo due modelli: nel 26% dei Sistemi analizzati lo stesso valutatore provvede alla distribuzione in fasce e spetta all'OIV l'“assemblamento” delle graduatorie complessive; nel restante 10%, la graduatoria è compilata direttamente dall'OIV, sulla base dei punteggi sintetici individuali assegnati da ciascun valutatore ai propri valutati (grafico 7).

Grafico 7: Soggetti deputati all'assegnazione delle fasce ex art. 19 d.lgs. 150/2009



Fonte: Civit

In conclusione, emerge con chiarezza un alto tasso di ineffettività del dettato normativo soprattutto in riferimento ad alcune disposizioni che rivestono un ruolo centrale per il funzionamento del nuovo modello di performance management: la metodologia di misurazione della perfor-

mance organizzativa; la definizione e la revisione di indicatori e target associati agli obiettivi; il collegamento con i sistemi premianti; l'individuazione del soggetto deputato ad assegnare il personale in fasce.

Quanto detto trova conferma nella maggiore propensione delle amministrazioni ad adeguarsi meccanicamente alle indicazioni normative (*compliance*), ponendosi nella logica dell'adempimento che il decreto aspirava a scardinare dal *modus operandi* tradizionale dell'amministrazione, a scapito della capacità di garantire l'effettività dei sistemi (qualità).

Sebbene sia possibile immaginare che l'adeguamento alla riforma e al complesso delle indicazioni fornite dalla Civit possa seguire un percorso graduale, si deve rilevare, tuttavia, come in alcuni casi questo non risulta ancora neanche intrapreso.

Le considerazioni espresse sono rafforzate alla luce delle risultanze dell'analisi condotta dalla Civit sui Sistemi di misurazione e valutazione della performance, sui Piani della performance, sui Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità e sugli Standard di qualità nell'anno 2012⁽¹²⁰⁾.

In termini generali, l'analisi evidenzia una situazione che presenta criticità diffuse relativamente a tutti gli ambiti oggetto di analisi (*performance*, trasparenza e qualità), considerato anche il numero non trascurabile di enti, prevalentemente di piccole e piccolissime dimensioni, totalmente inadempiente rispetto alle prescrizioni del d. lgs. 150/2009.

In particolare, il 27,5% delle amministrazioni obbligate ad avviare il ciclo di gestione della performance, è inadempiente rispetto all'adozione del sistema di misurazione e valutazione delle *performance*.

Con riferimento alle amministrazioni che hanno adempiuto agli obblighi previsti, le evidenze dell'analisi indicano, mediamente, risultati poco soddisfacenti.

In generale, gli strumenti di avvio del ciclo di gestione delle *performan-*

⁽¹²⁰⁾ Cfr. CIVIT, *Rapporto generale sull'avvio del ciclo di gestione della performance 2012*, dicembre 2012, reperibile su www.civit.it

ce sono ancora insufficienti nei contenuti e nel metodo anche se, rispetto al 2011, si registra un progressivo miglioramento.

Tra le aree più critiche la Civit segnala: la modesta capacità di programmare e misurare le performance, che si evidenzia in obiettivi, indicatori e target non sempre adeguati; l'autoreferenzialità degli strumenti di avvio del ciclo di gestione della performance (CGP), che si traduce nella scarsa trasparenza e partecipazione interna ed esterna; l'insufficiente visione sistemica che caratterizza l'approccio di molte amministrazioni al ciclo di gestione delle performance e che si traduce in strumenti poco coerenti tra loro; lo scarso collegamento tra il CGP e le azioni necessarie al contenimento dei costi, particolarmente utili alla luce dei provvedimenti normativi recentemente adottati (*spending review*); la limitata finalizzazione degli strumenti di avvio del CGP rispetto alle esigenze di valutazione organizzativa e individuale.

In secondo luogo, la Civit segnala un problema di complessità della materia che si traduce in adempimenti onerosi a carico delle amministrazioni, con una conseguente difficoltà in termini di gestione del cambiamento. A parere della Commissione è necessario un intervento di semplificazione e razionalizzazione degli strumenti del ciclo di gestione delle performance; profilo sul quale la Commissione si propone di incidere nel corso 2013.

6. *Literature review*

La riforma del lavoro pubblico fonda le sue leve strategiche sul *restyling* normativo che ha interessato la regolazione del sistema di misurazione e valutazione, delle strutture e del personale, nonché i metodi di incentivazione della produttività e del merito.

Secondo S. MAINARDI, *Fonti, Poteri e responsabilità nella valutazione del merito dei dipendenti pubblici*, in *LPA* 2009, 5, 730 «con una percepibile linea di continuità dal punto di vista teleologico» il legislatore ancora una volta ci si muove alla ricerca di una convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro. Sulle difficoltà della convergenza tra i due sistemi, con accenti diversi seppur sempre critici, si leggano A. ALAIMO, *La contratta-*

zione collettiva nel settore pubblico tra vincoli, controlli e blocchi, cit., 2010, 287; B. CARUSO, *Gli esiti "regolativi della riforma "Brunetta"*, cit., 2010, 248 ss. e, in particolare, 252 ss; A. GARILLO, A. BELLAVISTA, *Riregolazione legale e de-contrattualizzazione*, cit., 2010, 5-6; G. GARDINI, *L'autonomia della dirigenza nella (contro)riforma Brunetta*, cit, 2010, 588 ss.; G. D'AURIA, *Il nuovo sistema delle fonti nel pubblico impiego*, cit., 2010, 2 ss..

Sulle direttrici della riforma di cui al d.lgs. 150/2009 cfr. M. TIRABOSCHI, F. VERBARO (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico. Commento alla legge 4 marzo 2009, n. 15 e al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*, Giuffrè, 2010; L. OLIVERI, *La riforma del lavoro pubblico*, Rimini, Maggioli, 2009; L. ZOPPOLI, *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, 2010; U. CARABELLI, *La "riforma Brunetta": un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 101/2010; MINISTERO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE, *Linee programmatiche sulla riforma della pubblica amministrazione*, 28 maggio 2008; A. VALLEBONA, *La riforma del lavoro pubblico: il difficile risveglio da un incubo*, in *Mass. giur. lav.*, 2010, 132; G. FERRARO, *Prove generali di riforma del lavoro pubblico*, in *Giorn dir. lav. rel. ind.* 2009, 239; C. RUSSO, *Le prossime regole del lavoro pubblico*, in *Dir. lav. merc.*, 2009, 349 ed i diversi contributi raccolti nella rivista "*Le istituzioni del federalismo*", 2009, n. 5-6; L. FERLUGA (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico merito e responsabilità garantiranno produttività ed efficienza?*(atti del Convegno, Messina, 12-13 febbraio 2010), Giuffrè, 2012.

Nella Relazione ministeriale di accompagnamento al d. lgs. 150/09 si dichiara che la valutazione delle *performance* individuali e collettive – perno di tutta la riforma - è impiegata come strumento sostitutivo della concorrenza di mercato (ed in qualche modo come "equivalente del mercato") in un settore, qual è quello pubblico, in cui non esiste una vera concorrenza. Si assume, così, che l'utilizzo dell'approccio del cd. *New Public Management* debba accentuare il processo di "aziendalizzazione" delle pubbliche amministrazioni.

Di una «filosofia efficientista di stampo aziendale», ispiratrice di tutta la riforma, parla G. FERRARO, *Prove generali di riforma del lavoro pubblico*, in *Giorn dir. lav. rel. ind.*, 2009, 239. La difficoltà di assimilare il contesto organizzativo delle amministrazioni pubbliche a quello delle imprese del settore privato, se non altro perché nelle prime il «criterio regolatore intrinseco non è dato dal mercato e dal profitto, bensì dall'interesse della collettività», è ribadi-

ta, da ultimo, da M. RUSCIANO, *Organizzazione pubblica e contrattualizzazione dei rapporti di lavoro*, in *Dir. pubbl.*, 2008, 62. Secondo D. SIMEOLI, *L'organizzazione del lavoro nell'amministrazione pubblica: fonti, modelli e riforme in atto*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5/6, 2009, 59 la riforma è la "presa d'atto di come le formule giuridiche non possano sostituirsi all'ontologia delle cose e dei concetti: il lavoro pubblico era e rimane distinto dal lavoro privato per il carattere indefinito del datore, per lo svolgersi all'interno di apparati controllati dalla classe politica di volta in volta maggioritaria, per il particolare contenuto della prestazione lavorativa strumentale alla erogazione di utilità pubbliche, per la mancanza di meccanismi espulsivi dal mercato". La riforma, dunque, sempre secondo D. SIMEOLI, *ult. op. cit.*, 62 non stravolge l'assetto precedente ma rilegifica allo scopo di assicurare gli scopi e l'effettività della privatizzazione. In tal senso vedi anche G. D'AURIA, *La nuova riforma del lavoro pubblico e le autonomie regionali e locali*, in *Giorn. diritto amm.*, 2009, 5, 488; C. SIVESTRO, *La riforma Brunetta del pubblico impiego*, Roma, Dike, 2009, 11.

L'ideologia della riforma è espressa chiaramente anche nei due documenti preparatori "*Le linee programmatiche sulla riforma delle pubbliche amministrazioni. Piano industriale*", elaborate il 28 maggio 2008 e il successivo "*Riforma del lavoro pubblico e della contrattazione collettiva*", presentata in data 4 giugno. Per una descrizione sintetica dei contenuti v. F. CARINCI, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo governo Berlusconi: dalla legge 133/2008 alla legge 15/2009*, in *LPA*, 2008, 951-954. In particolare sul Piano Industriale si legga M. MORCIANO, *Le linee programmatiche sulla riforma della pubblica amministrazione – Piano industriale: obiettivi e strumenti*, in *Astrid rassegna* n. 78/2008, su www.astrid-online.it; SGARBI, *Rendimento e merito. Concorsualità dell'accesso, delle progressioni di carriera e di quelle economiche*, in *LPA*, 2008, 1023 ss. Secondo S. MAINARDI, *Fonti, poteri e responsabilità nella valutazione del merito dei dipendenti pubblici*, *cit.*, 74, solo guardando gli obiettivi fissati dal legislatore nella legge di delega si evince come si tratti con tutta evidenza di una sorta di «terapia d'urto», di una formidabile dose di antibiotico, per estirpare malattie croniche ed antiche della pubblica amministrazione italiana, con un approccio che appare *prima facie* piuttosto miope e senz'altro parziale, in quanto la riforma costruisce oggi questa terapia unicamente attorno ad alcuni temi della gestione del personale e delle relazioni sindacali.

Il vero *driver* del cambiamento risiede nel concetto di performance sul quale il Ministro offre una propria definizione nel Documento Ministeriale esplicativo della Riforma reperibile in www.riformabrunetta.it in termini di «concetto che rappresenta il passaggio fondamentale dalla logica dei mezzi a quella dei risultati. La produttività è collegata all'efficienza mentre la performance è collegata ad un insieme (efficienza, efficacia, economicità e competenza)». Per ulteriori puntualizzazioni sul concetto di performance si veda G. SARTORI, *Misurare e valutare i servizi per l'impiego. L'esperienza internazionale*, 2009, 27-28.

Secondo alcuni teorici della valutazione la performance coincide con l'efficienza (cfr. V. PALUMBO, *Qualità ed efficacia nei servizi: convergenza o divergenza*, in *Politiche sociali e servizi*, 2009, 78) secondo altri (L. MARTINI, S. SISTI, *Indicatori o analisi di performance? Implicazioni dall'esperienza statunitense di performance measurement*, in *Riv. Trim. scienze amm.*, 2, 2002, 32) che utilizzano una definizione ancora più ampia la performance è un insieme delle caratteristiche desiderabili dell'operare di un'organizzazione: i suoi costi, la qualità delle prestazioni, la ricaduta verso l'ambiente esterno sul quale agisce. Secondo G. MORCIANO, M. CAMMAROTA, *Programmazione di bilancio, performance organizzativa e valutazione dei risultati*, in *RGL*, I, 2010, 493 la misurazione e valutazione della performance nella riforma diventa uno strumento diagnostico cui dovrà seguire una terapia caratterizzata da interventi intesi a correggere le imperfezioni riscontrate.

Le amministrazioni pubbliche hanno rapporti molteplici e complessi con la collettività costituita da utenti dei servizi pubblici, contribuenti e cittadini. Ne consegue che hanno responsabilità e obiettivi multipli rispetto a questi interessi: tutelare un buon utilizzo delle risorse pubbliche per i contribuenti, assicurare l'erogazione del migliore livello e qualità dei servizi possibile per gli utenti, garantire la trasparenza e l'*accountability* democratica per i cittadini. Sulla complessità di obiettivi e di responsabilità per la quale risulta necessaria una definizione multidimensionale della performance nell'ambito pubblico si rinvia a M. MONTEDURO, L. HINNA, *La misurazione delle performances: cos'è e come utilizzarla nelle decisioni*, in Aa. Vv., *Misurare per decidere: la misurazione della performance per migliorare le politiche pubbliche e i servizi*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino, 2007.

Sull'inquadramento concettuale dei termini utilizzati nel decreto, a partire dal significato della parola *performance* si legga la delibera Civit n.122/2010 e il contributo di M. MONTEDURO, *Il ciclo di gestione della performance*, in L. HINNA, M. MONTEDURO, (a cura di) *Gestire e valutare le performance nella*

PA. Guida per una lettura manageriale del d.lgs. 150/2009, 336. Secondo S. MAINARDI, *Fonti, poteri e responsabilità nella valutazione del merito dei dipendenti pubblici*, cit. 732, considerando che la valutazione della performance significa misurazione della prestazione di lavoro nel senso della mansione esercitata - nell'ambito della quale, per il giurista del lavoro, si riduce per la gran parte l'area dell'adempimento giustificata dal contratto di lavoro anche in termini di rendimento, o, in modo più complesso, il grado con il quale un sistema fatto di risorse umane, materiali e finanziarie realizza gli obiettivi definiti e ad esso assegnati - la performance rappresenta territorio speculativo più adatto alla scienza economica e dell'organizzazione.

Qualsiasi sia la valutazione complessiva della riforma introdotta dalla l. n. 15 e dal d. lgs. n. 150 del 2009 1, un dato di fatto appare innegabile: il ridimensionamento degli spazi assegnati alla contrattazione collettiva costituisce uno degli effetti più vistosi della riforma.

Sui profili della riforma riguardanti, specificamente, la contrattazione collettiva si leggano L. PISANI, *La vera novità sistematica della riforma "Brunetta": il ridimensionamento dell'autonomia collettiva*, *Mass. giur. lav.*, 2010, 142; V. TALAMO, *La riforma del sistema di relazioni sindacali nel lavoro pubblico*, *Giorn. dir. amm.*, 2010, 1, 13; Delfino, *La nuova contrattazione collettiva nel lavoro pubblico: soggetti e procedimenti*, *Le istituzioni del federalismo*, 2009, 707; S. NATULLO, *La nuova contrattazione collettiva nel lavoro pubblico: ambito e limiti*, *ibidem*, 685; V. VISCOMI, *La contrattazione collettiva nazionale*, *ibidem*, 41; C. Russo, *L'organizzazione e l'azione sindacale*, *ibidem*, 209; L. ZOPPOLI, *Il ruolo della legge nella disciplina del lavoro pubblico*, *ibidem*, 15; R. SOLOPERTO, *La riforma della contrattazione collettiva*, in M. TIRABOSCHI, F. VERBARO (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico*, cit., 97; *Id.*, *La contrattazione collettiva nazionale e integrativa (artt. 36 e 53-56)*, *ibidem*, 365; *Id.*, *La contrattazione collettiva nel settore pubblico*, in U. CARABELLI, M.T. CARINCI, *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci, 2010, 307.

Sui prodromi della riforma del sistema di contrattazione e sulla legge delega, F. CARINCI, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla l. n. 133/2008 alla l. d. n. 15/2009* in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 88/2009; L. ZOPPOLI, *La contrattazione collettiva dopo la delega* in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 87/2009; G. D'AURIA, *La riforma "Brunetta" del lavoro pubblico*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2010, 1, 5 ss.; G. NATULLO, P. SARACINI, *Vincoli e ruoli della contrattazione*

integrativa, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, cit., 61 ss.; M. RUSCIANO, *Tecnica e politica nella funzione del contratto collettivo* in *Dir. Lav. Mer.*, 2009, 3, 553; V. TALAMO, *Gli interventi sul costo del lavoro nelle dinamiche della contrattazione collettiva nazionale ed integrativa* in *LPA*, 2009, 3-4, 497 ss.; ID., *La riforma del sistema di relazioni sindacali nel lavoro pubblico*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT* – 96/2010; ID., *Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del lavoro pubblico*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT* – 90/2009; L. ZOPPOLI, *Il ruolo della legge nella disciplina del lavoro pubblico*, cit., 15 ss.; ID., *Riforma della contrattazione collettiva o rilegificazione del lavoro pubblico?*, in *Risorse umane nella pubblica amministrazione*, n. 4-5, 2009; ID., *La contrattazione collettiva dopo la legge delega*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT* – 87/2009; ID., *Legge, contratto collettivo e circuiti della rappresentanza nella riforma. "meritocratica" del lavoro pubblico*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 2009, 5-6, 663 ss.

In generale, sulla disciplina delle fonti nel rapporto alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni si v. M. BARBIERI, *La contrattazione collettiva*, in F. CARINCI, M. D'ANTONA, *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, 2000, 1227 ss.; F. CARINCI, *Contratto e rapporto di lavoro individuale*, in *Giorn. dir. lav. relaz. ind.*, 1993, 653; ID., *Una riforma aperta: fra contrattazione e legge (Dalla tornata contrattuale 1994-1997 alla nuova legge delega)*, in F. CARINCI (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. I contratti collettivi di comparto*, Giuffrè, Milano, 1997, XIX ss.; ID., *Una riforma in itinere: la c.d. privatizzazione del rapporto di impiego pubblico*, in AA. VV., *Studi in onore di G.F. Mancini*, Giuffrè, Milano, 1998, 165 ss.; ID., *Le fonti della disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2000, 36; ID., *Una dichiarazione d'intenti: l'Accordo quadro 22 gennaio 2009 sulla riforma degli assetti contrattuali*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT* – 86/2009 e pubblicato in *Riv. Giur. Lav. Prev. Soc.*, 2009, 2; ID., *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla legge 133/2008 alla legge n. 15/2009*, cit., 961; M. D'ANTONA, *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni*, in *Arg. Dir. lav.*, 1997, 4, 35 ss.; C. D'ORTA, *Il potere organizzativo delle pubbliche amministrazioni tra diritto pubblico e diritto privato*, in F. CARINCI, M. D'ANTONA, *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, cit., 89 ss.; E. GRAGNOLI, *Contrattazione collettiva, relazioni sindacali*

e riforma dell'Aran, in *LPA*, 2008, 6, 993 ss.; M. RUSCIANO, *La riforma del lavoro pubblico: fonti della trasformazione e trasformazione delle fonti*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1996, 245 e ss.; M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI, *Sub art. 2. commi 2 e 3, d.lgs. n. 29 del 1993*, in *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo delle amministrazioni pubbliche*, in *NLCC*, 1999, 1071 ss.; L. ZOPPOLI, *Dieci anni di riforma del lavoro pubblico (1993-2003)*, in *LPA*, 2003, I, 751 ss.; Id., *Il sistema delle fonti di disciplina del lavoro pubblico dopo la riforma: una prima ricognizione dei problemi*, in M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI, *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 1993; Id. *La riforma del lavoro pubblico dalla "deregulation" alla "meritocrazia": quale continuità*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del pubblico impiego*, cit., 1 ss.

La scelta di rafforzare il tasso di regolazione eteronoma a discapito della fonte collettiva è legata agli evidenti insuccessi del precedente assetto. Sulle deviazioni della contrattazione integrativa rispetto all'obiettivo di premiare la produttività dei lavoratori pubblici si rinvia a V. TALAMO, *Le carriere collettive contrattate dei dipendenti pubblici; criticità e prospettive*, in *LPA*, 2004, spec. 1050; ID., *La riforma del sistema di relazioni industriali nel lavoro pubblico*, cit., 2010, 14; B. CIMINO, *Selettività e merito nella disciplina delle progressioni professionali e della retribuzione incentivante*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2010, 29-30.

Secondo C. RUSSO, *Le prossime regole del lavoro pubblico*, in *Dir. lav. merc.*, 2009, 14, la contrattazione integrativa «si è presentata all'appuntamento con la guardia bassa, ostentando una baldanza per lo spazio guadagnato non assistita da sufficienti credenziali e da un *curriculum* immacolato». Analoghe considerazioni in L. ZOPPOLI, *La contrattazione collettiva dopo la delega*, cit., 62. La contrattazione, sempre secondo C. RUSSO, *Le prossime regole del lavoro pubblico*, cit., 379 aveva mostrato approssimazione nella definizione dei contenuti sia da parte di alcuni contratti nazionali che avevano troppo puntato sulla progressione verticale sia di molti contratti integrativi, che hanno stravolto la logica e la funzione di progressione orizzontale e del trattamento accessorio, tanto da richiamare sempre più spesso l'attenzione della Corte dei conti.

A dieci anni dalla c.d. seconda privatizzazione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, sono molte le riflessioni che si sono sviluppate sulla struttura della contrattazione collettiva, sui rapporti tra contratto collettivo nazionale e contrattazione integrativa, sulla funzione da assegnare a

quest'ultima, sullo spazio di autonomia da riservarle nella regolamentazione degli istituti ad essa demandati: A. BELLAVISTA, *Contrattazione collettiva e lavoro pubblico*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, 2007, 48; L. BORDOGNA, *Il decentramento della contrattazione nel settore pubblico: opportunità, condizioni e possibili effetti inattesi*, in *DRI*, 2003, 441 ss.; L. BORDOGNA (a cura di), *Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, F. Angeli, 2002; M. CARRIERI, M. RICCIARDI (a cura di), *L'innovazione imperfetta: casi di contrattazione integrativa negli enti locali*, Bologna, Il Mulino; G. DELLA ROCCA, *Quale contrattazione integrativa nel pubblico impiego? Limiti e prospettive*, in *DRI*, 2003, 456 ss.; G. DELLA ROCCA, *Contrattazione senza innovazione*, in *LPA*, 2006, 280 ss.; S. MAINARDI, *La contrattazione collettiva nazionale decentrata nel pubblico impiego*, Relazione presentata al convegno del Centro studi di diritto del lavoro "Domenico Napoletano" tenutasi a Verona il 6.6.2008; M. RICCIARDI, *La contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni. Luci, ombre, pregiudizi*, in *LD*, 2004, 3-4, 633 ss.; M. RICCIARDI, *Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico all'inizio della nuova legislatura*, in *LPA*, 2006, 9, 265 ss.; M. RICCIARDI, *Le relazioni sindacali all'inizio della nuova legislatura. Con giudizio, verso dove?*, in *LD*, 2007, 2, 219 ss.; V. TALAMO, *La contrattazione collettiva nel pubblico impiego*, in *GDA*, 2002, 5, 563 ss.; V. TALAMO, *Contratti integrativi delle pubbliche amministrazioni e progressioni professionali: un bilancio*, in *DA*, 2002, 4, 557 ss.; T. TREU, *Le relazioni di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *LD*, 2007, 2, 285 ss.; V. VISCOMI, *La contrattazione integrativa*, in *www.unicz.it*; L. ZOPPOLI, *La riforma della contrattazione collettiva vista dal versante del lavoro pubblico*, in *RIDL*, 2006, I, 315 ss.; C. DELL'ARINGA, G. DELLA ROCCA (a cura di) *Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?* Soneria Mannelli, Rubbettino.

Conclusa la fase della introduzione di vincoli alla contrattazione di livello decentrato – sviluppatasi sino alla metà del 2008 (e cioè sino alla caduta del Governo Prodi) con diversi interventi legislativi, asistematici ma accomunati da generali finalità di contenimento della finanza pubblica e per più legati alle annuali manovre finanziarie - la "riforma Brunetta" prosegue sulla strada del contenimento della contrattazione collettiva. Cfr. sul punto V. TALAMO, *La riforma del sistema di relazioni sindacali nel lavoro pubblico*, in *Giorn. dir. Amm.*, 1, 2010, 13 e 19. Sul punto vedi anche G. ZILIO GRANDI, *Sulle anticipazioni della riforma contenute nel d.l. n. 112/08 (conv. in l. n. 133/08)*. In

quest'occasione, il legislatore non limita l'operazione di contenimento al livello decentrato di contrattazione, né al profilo economico/finanziario della negoziazione, estendendola ai *fini* della contrattazione collettiva e, in connessione a questi ultimi, ai *parametri di attribuzione* dei trattamenti economici accessori da parte dei contratti integrativi.

Secondo L. ZOPPOLI, *Il ruolo della legge*, cit., 10 si costruisce una normativa che rivela una «inequivocabile inversione di rotta» rispetto al passato. Una inversione di rotta che né l'estensione al pubblico impiego del modello di contrattazione collettiva varato, con l'Accordo del 22 gennaio 2009 per il settore privato (sul quale si legga M. NAPOLI, *La riforma degli assetti contrattuali nelle intese delle parti sociali*, in *Lavoro Diritto Valori*, Torino, 2010, 90; F. CARINCI, *Una dichiarazione di intenti: l'Accordo quadro 22 gennaio 2009 sulla riforma degli assetti contrattuali*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 86/2009; G. OLINI, *L'Accordo quadro del 22 gennaio: tra continuità e innovazione*, in *AREL Europa Lavoro Economia*, febbraio 2009) né il cd. approccio del *New Public Management*, al quale la riforma Brunetta di fatto si ispira, riescono a contrastare. V. sul punto Mercurio, V. ESPOSITO, *La valutazione delle strutture: il punto di vista dello studioso di organizzazione*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica*, cit., 231.

A. ALAIMO, *La contrattazione collettiva nel settore pubblico tra vincoli, controlli e blocchi*, cit., 5, nota come a partire dalla dichiarata convergenza di disciplina fra lavoro pubblico e lavoro privato le nuove regole in materia di contrattazione accentuino piuttosto le divergenze di disciplina fra i due settori, rendendo ora più che in passato la contrattazione collettiva pubblica «finalizzata» dalla fonte legale e «controllata», sotto il profilo contenutistico, procedurale e finanziario.

Secondo D. SIMEOLI, *L'organizzazione del lavoro nell'amministrazione pubblica: fonti, modelli e riforme in atto*, cit., 74 il fondamento dell'intervento è quello di scongiurare quelle forme ambigue di cogestione sindacale (si pensi alle progressioni interne) che, specie a livello decentrato, erano state consentite dalla debolezza del datore pubblico. Sul nuovo assetto normativo dei rapporti tra amministrazione-datore di lavoro e sindacati cfr. F. CARINCI, *Il secondo tempo della riforma Brunetta: il d.lgs 150/2009*, in "Working Papers di M. D'Antona" e in *LPA*, 2011; ID, *La terza riforma del lavoro nelle pubbliche amministrazioni. La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo governo Berlusconi*, in *LPA*, 2008, 959 ss.; L. FIORILLO, *Le fonti di disciplina del rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in L. FIORILLO (a cura

di), *Diritto del lavoro. Il lavoro pubblico*, Giuffrè, Milano, 2011, vol. III, 50 ss; A.BOSCATI, *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità tra organizzazione del lavoro e attività amministrativa*, in *LPA*, 2009, 13 ss.; S.MAINARDI, *Fonti, poteri e responsabilità nella valutazione del merito dei dipendenti pubblici*, in *LPA*, 2009, 729 ss.; A.GARILLI, A.BELLAVISTA, *Riregolazione legale e decontrattualizzazione: la neoibridazione normativa del lavoro con le pubbliche amministrazioni*, in *LPA*, 2010, 8 ss; A.ALAIMO, *La contrattazione collettiva nel settore pubblico tra vincoli, controlli e blocchi*, in *LPA*, 2010, 287. Sulla "partecipazione sindacale" si legga M. D'ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle "leggi Basanini"*, in *LPA*, 1998, 46 ss.; B. CARUSO, *Gli esiti regolativi della "riforma Brunetta" (come cambia il diritto del lavoro nelle pubbliche amministrazioni)*, in *LPA*, 2010, 2, 281 ss. che affronta la materia nell'ambito delle questioni di diritto transitorio create dalla riforma. L. FIORILLO, *Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico: informazione, consultazione, partecipazione*, in *Lav. Dir.*, 1996; M. RUSCIANO, *Lo statuto dei lavoratori e il pubblico impiego*, in *Lav. Dir.*, 2010, 101 ss.; A. VISCOMI, *La partecipazione sindacale*, in F. CARINCI, M. D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, cit., 547.

Meno drastici nella valutazione della riforma del 2009 sono U. CARABELLI, M.T. CARINCI, *Privatizzazione e contrattualizzazione*, cit., per i quali la "riforma Brunetta" «sembra, in realtà, non avere alterato, nella sua struttura formale portante, l'assetto preesistente del lavoro pubblico, bensì, piuttosto, aver mirato a 'correggerlo'». Tuttavia, anche per questi AA., la linea di continuità con le precedenti fasi di riforma riguarda gli obiettivi e non tanto la strumentazione giuridica adoperata, che, invece, cambia sensibilmente, privilegiando la regolamentazione legale e i poteri dirigenziali a scapito della contrattazione. Come rileva A. ALAIMO, *La contrattazione collettiva nel settore pubblico tra vincoli, controlli e blocchi*, cit. 2010, 220 a farne le spese è soprattutto la contrattazione integrativa, che viene completamente circondata da vincoli e paletti, nell'idea che essa sia più un «irrefrenabile centro di spese» (in tal senso si esprimono anche NATULLO, SARACINI, *Vincoli e ruoli*, cit., 62) per le amministrazioni, che una risorsa organizzativa capace di fornire soluzioni in merito alla organizzazione e gestione dei rapporti di lavoro e, soprattutto, ai trattamenti economici accessori, adeguate alle singole realtà amministrative. A scapito di questo strumento la legge assorbe margini di negoziazione, «con effetti depressivi sulla flessibilità organizzativa delle pubbliche amministrazioni»

(cfr. M. D'ANTONA, *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni*, in *Arg. dir. lav.*, 1997, 72, ora in *Id.*, *Opere* (a cura di B. CARUSO, S. SCIARRA), Giuffrè, 2000, vol. IV, 172, il quale la impiegava, però, con riferimento al rapporto fra contratto nazionale e contratto decentrato) per il conseguimento dei quali proprio la contrattazione decentrata avrebbe potuto rivelarsi una risorsa essenziale. Secondo l'idea di M. D'ANTONA, *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni*, ult. op. cit., 168 anche rispetto al livello decentrato di contrattazione i due sistemi – pubblico e privato – sembrano divergere poiché «nel settore privato l'obiettivo preminente è quello di ridare fiato alla contrattazione aziendale recuperando ampi margini di flessibilità, mentre nel settore pubblico il problema centrale sembra quello di controllare la contrattazione decentrata, contenendone i costi e orientandola al perseguimento di finalità autenticamente produttivistiche».

Fra i principali sostenitori di un ineliminabile divario fra statuto giuridico della contrattazione collettiva privata e pubblica, tale da rendere impossibile l'inquadramento della seconda negli schemi interpretativi "classici" dell'autonomia collettiva nel settore privato, M. RUSCIANO, *La riforma del lavoro pubblico: fonti della trasformazione e trasformazione delle fonti*, Relazione al Congresso Aidlass "Le trasformazioni dei rapporti di lavoro pubblico e il sistema delle fonti", L'Aquila 31 maggio – 1 giugno 1996, pubblicata nell'omonimo volume edito da Giuffrè, 1997, 69. Per recenti riaffermazioni di questa idea, v. ID., *Le fonti: negoziatore pubblico e contratto collettivo di diritto privato*, in *LPA*, 2009, 333. Sul carattere determinante dell'interesse pubblico nelle relazioni contrattuali con le pubbliche amministrazioni v. A. TOPO, *Legge e autonomia collettiva nel lavoro pubblico*, Cedam, 2008. Rispetto alla fase attuale, l'idea che l'omologazione normativa fra settore pubblico e settore privato, per quanto formalmente ribadita dal legislatore del 2009, sia, di fatto, sconfessata dalla riforma è condivisa da V. NATULLO, *Privatizzazione e contrattualizzazione*, cit., 27; cfr. anche R. SOLOPERTO, *La contrattazione collettiva nel settore pubblico*, cit., 307.

Il d.lgs. n. 150/2009, considerata l'ineffettività dei tentativi di intervento sulla materia (sui quali leggi L. ZOPPOLI, *Qualità dei servizi e del lavoro nell'eterna riforma delle pubbliche amministrazioni*, in *LPA*, 2007, n.3, 575) ha inciso in profondità sul quadro normativo previgente.

Il modello delineato dal d.lgs. n. 150/2009 si caratterizza sotto il profilo dell'accentramento selettivo dei poteri decisionali in materia di misurazione e valutazione e dell'ampliamento del livello di analisi e progettazione verso un piano di *network* (cfr. sul punto R. MERCURIO, V. ESPOSITO, *La valutazione delle strutture: il punto di vista dello studioso di organizzazione*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, 239).

L'accentramento selettivo dei poteri decisionali si esplica nella scelta di affidare il controllo complessivo sul Ciclo di gestione della performance all'organo politico e a strutture esterne quali la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit), e gli Organismi indipendenti di valutazione della performance (Oivp).

Sui nuovi soggetti responsabili della gestione del ciclo di gestione della performance cfr. per tutti U. CARABELLI, *La "riforma Brunetta": un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche*, cit. In particolare la Civit, rispondente al modello dell'autorità amministrativa indipendente, assorbe le funzioni del vecchio Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 286/1999. Sulle funzioni di questo organismo e sui suoi limiti si rinvia a L. BIGI, *La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche*, in M. TIRABOSCHI, F. VERBARO, (a cura di) *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Giuffrè, Milano, 2010, 271-287.

Per una panoramica dell'attività della Civit ovvero "indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente della funzione di valutazione e di garantirne la trasparenza" si leggano le *Relazioni sull'attività svolta dalla Commissione*, trasmesse al Ministro per l'attuazione del programma di Governo, come previsto dall'art. 13, comma 9, del d.lgs. 150/2009, reperibili sul sito istituzionale della Commissione (www.civit.it, sezione Relazioni). R. MERCURIO, V. ESPOSITO, *La valutazione delle strutture: il punto di vista dello studioso di organizzazione*, cit., 239 evidenziano come sotto il profilo dell'ampliamento del livello di analisi e progettazione verso un piano di *network* rilevi il complesso sistema relazionale tra gli organismi centrali e locali esterni alla PA formalmente inseriti nel ciclo di gestione della performance. In tal senso assumono un ruolo strategico il coordinamento tra gli attori e gli specifici meccanismi di informazione previsti dal decreto: la Civit fissa criteri e regole per la strutturazione e la gestione del Ciclo della performance

comunicandoli agli Organismi indipendenti che, a loro volta, trasferiscono informazioni di dettaglio sull'andamento del processo valutativo all'organo politico, comunicando altresì alla Corte dei Conti le criticità osservate.

Sulla nuova disciplina dei controlli in materia di contrattazione integrativa si legga, per tutti, V. VISCOMI, *Contrattazione integrativa, nullità della clausola difforme e responsabilità diffusa*, in LPA, 2007, 87.

Sulla fattispecie del danno da contrattazione integrativa si rinvia alla cospicua giurisprudenza della Corte dei conti. Sul punto si vedano: con riferimento alle erogazioni a carico del fondo al di fuori delle previsioni del Ccnl, considerato che il fondo è per sua natura a destinazione vincolata, CORTE DEI CONTI, sez. Lombardia, 14 giugno 2006, n. 372 (relativa, in specie, al danno subito da un Comune in seguito alla ingiustificata riduzione dell'orario di lavoro settimanale – da 36 a 35 ore – accordata alla generalità dei propri dipendenti, con contestuale mantenimento del precedente trattamento retributivo, in attuazione di una clausola di un contratto decentrato palesemente nulla per contrarietà con le superiori disposizioni del Ccnl che limitavano tale beneficio ad una sola particolare categoria di dipendenti e non alla generalità degli stessi); CORTE DEI CONTI, sez. Liguria, 21 maggio 2007, n. 447 (per avere erogato in sede di contrattazione integrativa una mensilità annua aggiuntiva al Vice Segretario Generale non prevista dal Ccnl o leggi) e CORTE DEI CONTI, sez. Campania, 25 gennaio 2001, n. 79 (nella specie era stato concesso un indennizzo per rientro pomeridiano secondo una fattispecie non regolata dal Ccnl).

Con riferimento ad un'ipotesi di illegittimo ampliamento del fondo, le cui poste in entrata sono tassativamente definite dalla legge e dal contratto cfr. CORTE DEI CONTI, sez. Trentino Alto Adige, 12 febbraio 2007, n. 6 (nella specie erano state rideterminate le risorse decentrate con un notevole aumento, calcolando anche le quote dei posti vacanti in organico) o CORTE DEI CONTI, sez. Liguria, 21 febbraio 2007, n. 172 (per aver destinato al fondo dei dirigenti una quota percentuale di risparmi derivanti dalla soppressione di posti in organico). Circa la necessità di erogare i trattamenti accessori solo all'esito del procedimento di verifica dei risultati, previa definizione di specifici obiettivi programmati, fra le tante: CORTE DEI CONTI, sez. Lombardia, 4 marzo 2010, n. 287; CORTE DEI CONTI, sez. Abruzzo, 26 aprile 2006, n. 239; CORTE DEI CONTI, sezione centrale, 1° settembre 2004; CORTE DEI CONTI, sez. II centrale, 1 settembre 2004, n. 280; e CORTE DEI CONTI, sez. Sardegna, 14 marzo 2007, n. 274 (quest'ultima sentenza eccepisce l'inesistenza della necessaria programmazione, di piani e progetti quali-quantitativi, in grado di concretare un

apprezzabile risultato aggiuntivo rispetto al risultato atteso dalla normale prestazione lavorativa). Sulla base di tali argomentazioni, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 621/2009, ha richiesto la ripetizione delle somme erogate "a pioggia", in quanto indebitamente erogate. Per la medesima fattispecie (illiceità di forme di erogazione "a pioggia" delle componenti accessorie del salario a carico dei fondi di amministrazione), si vedano ancora CORTE DEI CONTI, sez. Campania, 25 gennaio 2001, n. 79 e CORTE DEI CONTI, sez. Lombardia, 8 luglio 2008, n. 457 (che rileva anche l' "intrinseca essenzialità della individuazione degli obiettivi per i titolari di posizione organizzativa" e la necessità di una valutazione individualizzata e selettiva, sulla base del merito e dell'impegno, per incentivare la produttività e il miglioramento dei servizi, perché "la retribuzione di risultato ha come finalità quella non di dare un generico premio ai dipendenti o una forma atipica di aumento retributivo, ma di compensare il raggiungimento di finalità migliorative nello svolgimento dei compiti"). Sempre illegittimo è, inoltre, il caso di corresponsione retroattiva di incentivi di produttività: CORTE DEI CONTI, sez. centrale, 12 febbraio 2003, n. 44 (nella specie viene contestata anche l'assenza di piani e progetti di produttività nonché la parametrizzazione del premio sulla sola presenza in servizio). Analogamente, è stato considerato foriero di danno erariale il finanziamento delle posizioni organizzative a carico del bilancio dell'ente, in difformità da quanto previsto dal Ccnl, che prevede, all'uopo, un apposito fondo: CORTE DEI CONTI, sez. Lombardia 10-3-2006, n.172.

Con riferimento alla necessaria selettività e carattere meritocratico delle progressioni orizzontali: CORTE DEI CONTI, sez. Basilicata, 13 maggio 2010, n. 123 (per cui è illecita la ponderazione di requisiti meramente automatici come l'anzianità di servizio, sia pure temperata dall'assenza di sanzioni disciplinari). Con riferimento alla necessità che le progressioni economiche (orizzontali) non abbiano una decorrenza retroattiva rispetto al momento dell'attivazione, si veda infine, CORTE DEI CONTI, sez. Lombardia, 7 maggio 2010, 589.

Sui punti focali del sistema anche in merito all'inquadramento concettuale della terminologia utilizzata si rinvia alla delibera 89/2010 della Civit che detta parametri e modelli di riferimento per il performance management e più in generale a L. HINNA, M. MONTEDURO, (a cura di) *Gestire e valutare le performance nella PA. Guida per una lettura manageriale del d.lgs. 150/2009*, Maggioli editore, 2010. Tutto il processo è informato dal principio che permea l'intera riforma: la trasparenza sulla quale si rinvia M.G. COSENTINO, *Traspa-*

renza e rendicontazione, in M. TIRABOSCHI, F. VERBARO, (a cura di) *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Giuffrè, Milano, 2010, 259-270 e G. CARUSO, R. CARAGNANO, *Le linee guida della Civit in materia di trasparenza*”, in R. REMOTTI (a cura di), *Performance della pubblica amministrazione e obblighi di pubblicazione on line*, Dossier Adapt, n. 3/2011

Altra caratteristica del disegno riformatore è quella di ampliare il circuito dei controlli stabiliti dal d.lgs. n. 286/1999 estendendolo agli utenti finali. In un’ottica di partecipazione democratica al ciclo di performance management, la collettività è, in ultima analisi, soggetto attivo del processo e interlocutore degli organismi che lo presidiano al pari dei vertici politici o amministrativi dell’ente sottoposto a valutazione. Affrontano anche con approccio critico il tema dei controlli nella legge di Riforma S. BATTINI, B. CIMINO, *La valutazione della performance nella Riforma Brunetta*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, 261-263.

Secondo C. D’ORTA, *L’organizzazione delle PA dal diritto pubblico al diritto privato: fallimento di una riforma*, in *LPA*, 2011, 48 ss. il legislatore torna alle solide (apparentemente) certezze burocratiche di un diritto che sembra molto simile al vecchio diritto amministrativo del pubblico impiego e ad una iperregolazione normativa della gestione molto lontana dalla flessibilità che sarebbe, invece, richiesta dal modello inizialmente ispiratore del *New Public Management*. Per analoghe considerazioni critiche si rinvia a F. CARINCI, *La terza riforma del lavoro nella pubblica amministrazione*, cit, 2008, p. 954; B. CARUSO, *Gli esiti “regolativi della riforma “Brunetta”*, cit, 2010, che parla di “forte etero-direzione degli attori della pubblica amministrazione ad opera della legge, in contraddizione con le logiche del *New Public Management*”, 241 e 265 ss.; S. BOSCATI, *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità*, cit, 2009, pp. 18 ss; A. GARILLI, A. BELLAVISTA, *Riregolazione legale e decontrattualizzazione*, cit., 2010, 21 e 26; A. ALAIMO, *La contrattazione collettiva nel settore pubblico tra vincoli, controlli e blocchi*, cit., 2010, 293.

Più recentemente sempre F. CARINCI, *Il secondo tempo della riforma Brunetta”: il d.lgs 150/2009*, cit., 2011, ha autorevolmente proposto una lettura che cerca di dare qualche fiducia all’ennesima “riforma della riforma”. Pur partendo dalla constatazione oggettiva che la ricetta aziendalistica si applica ad un soggetto cui mancano i caratteri e le logiche dell’impresa, l’Autore interpreta la scelta legislativa di disciplinare in dettaglio l’attività e i poteri dirigenziali come un modo per imporre ai dirigenti quello spirito imprenditoriale che ad

essi spontaneamente mancherebbe e riconosce, tuttavia, i limiti e i rischi di questo approccio, che nega ad una dirigenza che si vorrebbe manageriale proprio quella autonomia e flessibilità operativa che del management è propria nel settore privato.

Per un quadro generale sull'impatto e le potenzialità dell'introduzione di una nuova cultura dell'orientamento al risultato nelle amministrazioni pubbliche si rinvia a G. CARUSO, M. DI BIASE (a cura di), *Welcome to performance*, CISL FP, febbraio 2011. Nel d.lgs. n. 150/2009 la centralizzazione come impostazione dell'intero decreto è tanto più evidente qualora si consideri che anche sul fronte della valutazione si riducono drasticamente gli spazi negoziali rimessi all'autonomia privata collettiva. Cfr. R. SANTUCCI, *Retribuzione accessoria, valorizzazione delle performance e responsabilità del dipendente pubblico nel d.lgs. 150/2009*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5, 2009, 975.

Il legislatore fissa un *numerus clausus* di strumenti finalizzati al merito, più o meno disciplinati, non integrabile dai contratti collettivi. Su questi aspetti v. A. VISCOMI, *La contrattazione collettiva nazionale* e, soprattutto, G. NATULLO, P. SARACINI, *Vincoli e ruoli della contrattazione integrativa*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, cit., 41 ss. e 61 ss. In particolare sull'art. 19, che obbliga la suddivisione in tre fasce ("merito alta", "merito intermedia", "merito bassa"), cui attribuire percentuali predeterminate di personale (rispettivamente 25%, 50%, 25%) e di risorse (rispettivamente 50%, 25%, 0) si veda S. MAINARDI, *Fonti, poteri e responsabilità nella valutazione del merito dei dipendenti pubblici*, cit., 742 il quale, mettendo in luce le possibili difficoltà per la contrattazione collettiva di adeguare i propri contenuti alle rigide prescrizioni contenute nel Titolo III del decreto, in materia di "Merito e Premi", si domanda "come avverrà in modo virtuoso il coordinamento fra norme di legge e di contratto collettivo.

Secondo F. CARINCI, *Il secondo tempo della riforma Brunetta: il d.lgs. 27 ottobre 2009*, n. 150 in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 119/2011*, 23, l'art. 19 può ben essere equiparato alla cinghia di trasmissione posta fra valutazione della performance e politica incentivante. Ma, così come è stato pensato e scritto, rivela una deformazione estrema della logica aziendale, che risulta di per sé del tutto incompatibile con una predeterminazione della modalità di riparto della retribuzione flessibile gerarchizzata fino alla ghettizzazione e rigida fino alla maniacalità.

Una nuova disciplina delle progressioni professionali interviene sempre con l'obiettivo di limitare le distorsioni attuate dalla contrattazione collettiva integrativa. Emerge, in difformità rispetto a quanto previsto dai ccnl, un'applicazione generalizzata e tendenzialmente automatica delle progressioni economiche.

In un primo periodo la contrattazione collettiva e la giurisprudenza permisero avanzamenti di qualifica — con l'acquisizione del diritto di esercitare mansioni diverse — anche attraverso procedimenti non proprio selettivi. Successivamente, invece, la giurisprudenza di Cassazione cambiò orientamento in modo da rendere assoluto il concorso come sistema comune sia di accesso all'impiego che di progressione di carriera. Sul tema cfr. F. CARINCI, *Errare humanum est, perseverare autem diabolicum*, in *LPA*, 2002, 201, in *LG*, 2004, 365, con nota di M. LOVO, *A rebours: l'inversione di rotta in materie di giurisdizione sulle controversie relative alle procedure selettive interne*, in *GC*, 2004, 1, 69, con nota di S. PALLINO, *Progressione in carriera dei lavoratori alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e tassatività del concorso pubblico*; in *GC*, 2003, 1, 2722, con nota di M. GENTILE, *Ripensamento delle sezioni unite sul riparto di giurisdizione in materia di procedure selettive nella pubblica amministrazione*; in *FA*, 2003, 2873, con nota di A. SCHLITZER, *Il revirement della Cassazione sul riparto di giurisdizione in tema di concorsi interni dei dipendenti pubblici*; in *DL*, 2003, 1027, con nota di MONTAGNA, NESPOR, *Cambia la giurisdizione sui concorsi interni nel pubblico impiego privatizzato: è finito l'assalto alla diligenza?*; M. RUSCIANO, *Carriera per concorso del dipendente pubblico. Imparzialità o buon andamento?*, in *DL*, 1999, 215; A. GARILLI, *Le controversie sui concorsi e sulla progressione verticale: riparto di giurisdizione, discrezionalità amministrativa e poteri del giudice ordinario*, in *LD*, 2003, 29; L. SGARBI, *Mansioni ed inquadramento dei dipendenti pubblici*, Cedam, 2004; ID., *La Cassazione ci ripensa: sui concorsi interni ha giurisdizione il Giudice Amministrativo*, in *LPA*, 2003, 910; LUCIANI, *Selezione del personale e contratto di lavoro pubblico e privato*, Jovene, 2002, 234; M. GENTILE, *Sul riparto di giurisdizione nei concorsi riservati al personale dipendente della pubblica amministrazione*, ibidem, 2002, 587; E. GRAGNOLI, *Concorsi riservati e giurisdizione*, ibidem, 2001, 372; TENORE, *Riparto di giurisdizione sui concorsi interni nelle pubbliche amministrazioni*, in *FA*, 2001, 1706.

Il sistema di valutazione delineato dall'intervento riformatore non è esente da critiche e probabili problemi applicativi. Esprime una posizione particolarmente critica sottolineando come la scienza dell'organizzazione, supportata da esperienze maturate in contesti stranieri come quello anglosassone, dimostrano come il coinvolgimento dei valutati nella fissazione degli obiettivi e nell'articolazione del giudizio implica un migliore funzionamento del sistema, G. CEPOLLARO, D. LIPARI, *Rileggendo Crozier: la valutazione del personale nelle organizzazioni pubbliche e la crisi della retorica manageriale* in G. URBANI (a cura di) *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo*. Tanto più che i processi valutativi sono immersi nel tessuto relazionale che lega valutati e valutatori, foriero di probabili ripercussioni sul livello di conflittualità che un simile processo può innescare e sul grado di coinvolgimento emotivo degli attori sottoposti a giudizio.

L. CAMPAGNA, L. PERO, *Organizzazione e Riforma della pubblica amministrazione*, in *Sviluppo e Organizzazione*, I, 2008 ricostruiscono il dibattito sull'evoluzione delle forme organizzative che meglio rispondono al dinamismo delle esigenze espresse dalla collettività. Il tema della misurazione e valutazione della performance può essere inserito a pieno titolo, infatti, nel quadro dell'evoluzione dei paradigmi teorici sull'organizzazione del lavoro pubblico come si evince dal contributo offerto da F. BUTERA, *Valutazione e premialità. Confronto tra approcci ed esperienze diverse*, in G. CARUSO, M. DI BIASE (a cura di), *La valutazione delle strutture e del personale. Tra ottimizzazione della produttività ed efficienza del sistema*, CISL FP, marzo 2011, 5 -12.

Sulla necessità di creare consenso attorno alla realizzazione del sistema stimolando la partecipazione quanto più ampia possibile dei membri dell'organizzazione, affinché il risultato costituisca un patrimonio collettivo, reso esplicito e modificabile nel tempo cfr., tra gli altri, il caso Aci riportato in G. DELLA ROCCA, V. VENEZIANO (a cura di), *La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche: casi di studio sulla valutazione delle posizioni, delle prestazioni e del potenziale*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2004, 149). Questo approccio cozza con la scelta di procedure di valutazione eccessivamente formalizzate che espongono il momento valutativo al rischio di una rigidità che potrebbe frustrare la finalità collaborativa tra attori coinvolti nel processo e ostacolare quella cultura organizzativa orientata al risultato che costituisce una piattaforma valoriale imprescindibile per l'effettività del sistema. Sulla rigidità del modello delineato si legga G. REBORA, *Chi gestirà il cambiamento?*, in *Risorse umane*, 2009, 137 ss. Nel d.lgs. n. 150/2009 la centra-

lizzazione è tanto più evidente qualora si consideri che anche sul fronte della valutazione si riducono drasticamente gli spazi negoziali rimessi all'autonomia privata collettiva. Cfr. R. SANTUCCI, *Retribuzione accessoria, valorizzazione delle performance e responsabilità del dipendente pubblico nel d.lgs. 150/2009*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5, 2009, 975.

Secondo C. D'ORTA, *L'organizzazione delle PA dal diritto pubblico al diritto privato: fallimento di una riforma*, in *LPA*, 2011, nella definizione del sistema di valutazione della *performance* poca attenzione è stata dedicata alla misurazione del livello/efficienza/efficacia/qualità dei servizi, che logicamente dovrebbe stare a monte, e non a valle, della valutazione individuale e che, oltretutto, sarebbe di assai più agevole gestione. In proposito si legga anche C. D'ORTA, *Cinque proposte per una reale funzionalità delle pubbliche amministrazioni*, in *LPA*, 2007, 417, ove si sottolinea l'esigenza di porre l'accento sulla misurazione/valutazione dei servizi, lasciando la introduzione di meccanismi valutazione delle prestazioni individuali solo ad una fase successiva, dopo che le amministrazioni e il personale avessero assorbito e fatto realmente propria la "cultura della valutazione".

Non meno preoccupanti, perché ingestibili nella pratica, sono le norme che di fatto eliminano ogni discrezionalità dirigenziale nell'esercizio dell'azione disciplinare, trattando i dirigenti pubblici non come *managers* chiamati a operare con logiche aziendali, ma come "caporali". Cfr., per analoghe preoccupazioni, il commento di P. MICHELI, *Pubblica amministrazione: la riforma perde i pezzi*, in www.lavoce.info, 1.2.2011.

Gli strumenti richiamati, singolarmente considerati, risultano inadeguati a garantire migliore qualità all'azione e all'organizzazione amministrativa. Questo implica una riflessione sulla giusta integrazione tra le due dimensioni, sviluppata puntualmente da F. VERBARO, *L'integrazione tra performance organizzativa e individuale*, in G. CARUSO, M. DI BIASE (a cura di), *La valutazione delle strutture e del personale. Tra ottimizzazione della produttività ed efficienza del sistema*, cit., 49-55 e, in termini più critici, da C. RUSSO, *La prestazione e la performance tra obbligo contrattuale e prestazione*, in G. CARUSO, M. DI BIASE (a cura di), *La valutazione delle strutture e del personale. Tra ottimizzazione della produttività ed efficienza del sistema*, cit., 45-48. In particolare secondo l'Autore occorre distinguere tra i requisiti necessari per soddisfare gli obblighi contrattuali della prestazione erogata (diligenza, obbedienza, fedeltà) e l'orientamento organizzativo della prestazione che è responsabilità propriamente dirigenziale; non può essere

mente dirigenziale; non può essere valutata una prestazione prescindendo dalla verifica della congruità dell'organizzazione ad utilizzare quella prestazione e prescindendo dalla capacità datoriale di ottimizzare le prestazioni a disposizione.

Secondo R. SANTUCCI, *Le retribuzioni incentivanti nel pubblico impiego*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1996, 501 ss. già prima dell'intervento riformatore ha evidenziato, come non bisognasse sovraccaricare l'istituto di significato e di aspettative: vuoi perché si riteneva esplicita la sua funzione fisiologica solo in un contesto organizzativo, improntato alla gestione e allo sviluppo delle risorse umane, vuoi perché si considerava inadeguato a garantire, da solo, migliore qualità all'azione e all'organizzazione amministrativa. In particolare sottolineava l'inadeguatezza del meccanismo a diffondere benefici sulla qualità dell'azione amministrativa, indipendentemente da un contesto organizzativo e gestionale orientato alla managerialità e corredato di seri procedimenti di valutazione in ordine al raggiungimento degli obiettivi ("macro" e "micro").

La valutazione negativa della *performance* e del rendimento del dipendente si manifesta non solo nella parziale o mancata acquisizione dei premi, ma anche nell'attivazione di meccanismi sanzionatori gravissimi, suscettibili di determinare la cessazione del rapporto di lavoro.

Secondo R. SANTUCCI, *Retribuzione accessoria, valorizzazione delle performance e responsabilità del dipendente pubblico nel d.lgs. 150/2009*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5, 2009, 984 è stata ormai ben focalizzata questa seconda faccia della riforma: fondarsi sulla politica del "bastone" per rimediare allo scarso impegno o risultato del dipendente pubblico e perseguire, in tal modo, la maggiore efficienza degli uffici pubblici. La novità riformatrice secondo F. BORGOGELLI, *La responsabilità disciplinare del dipendente pubblico*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, cit., 399 ss., 400 è quella di un codice disciplinare negoziato, laddove si impone *ex lege*, con carattere di inderogabilità, specifiche sanzioni in relazione a determinate infrazioni, riducendo significativamente la discrezionalità delle parti negoziali e dell'amministrazione, dall'altro lato si obbligano i dirigenti all'uso del potere disciplinare, sanzionandoli in caso di omissione".

F. BORGOGELLI, *op. ult. cit.*, 401, G. FERRARO, *Prove generali di riforma del lavoro pubblico*, cit., 2009, 239 ss. rilevano per un verso, l'improprietà di contrastare le pratiche di scarsa produttività con le tecniche sanzionatorie; per un altro verso, la contraddizione tra la conferma ed il rafforzamento della figura

manageriale del dirigente e l'ingabbiamento di quest'ultimo "in una griglia di puntuali e rigide regole eteronome", che "allontana l'amministratore pubblico dalla (pur mitizzata) figura del manager privato che gestisce efficacemente premiando e punendo con piena discrezionalità".

Ferma la disciplina in tema di licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo e salve ulteriori ipotesi previste dal contratto collettivo, la sanzione disciplinare del licenziamento trova comunque applicazione nel caso di prestazione lavorativa, riferibile ad un arco temporale non inferiore al biennio, per la quale l'amministrazione di appartenenza formula – sulla base delle disposizioni legislative e contrattuali relative alla valutazione – una valutazione di insufficiente rendimento. Si tratta di una norma per la quale sorgono notevoli dubbi e complessità. La dottrina sottolinea come si debba parlare di "inesatto adempimento", non essendoci alcuna disposizione legale che faccia riferimento allo scarso rendimento in aggiunta al dovere della prestazione. Si rinvia per tutti a L. NOGLER, *La disciplina dei licenziamenti individuali nell'epoca del bilanciamento tra i "principi costituzionali"*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2007, 593 ss., spec. 626.

In merito all'individuazione dei parametri di valutazione dello scarso rendimento come forma di inadempimento degli obblighi contrattuali del lavoratore, la Cassazione ha confermato di ritenere legittimo tale licenziamento "qualora sia risultato provato, sulla scorta della valutazione complessiva dell'attività resa dal lavoratore stesso ed in base agli elementi dimostrati dal datore di lavoro, una evidente violazione della *diligente collaborazione* dovuta dal dipendente – ed a lui imputabile – in conseguenza *dell'enorme sproporzione* tra gli obiettivi fissati dai programmi di produzione per il lavoratore e quanto effettivamente realizzato nel periodo di riferimento, *avuto riguardo* al confronto dei risultanti dati globali riferito ad una media di attività tra i vari dipendenti ed indipendentemente dal conseguimento di una soglia minima di produzione". Si veda Cass. 22 gennaio 2009 n. 1632; conf. Cass. 22 febbraio 2006 n. 3876. Anche alla luce di questi indirizzi giurisprudenziali R. SANTUCCI, *Retribuzione accessoria, valorizzazione delle performance e responsabilità del dipendente pubblico nel d.lgs. 150/2009*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5, 2009, 897 sostiene la necessità di prestare molta attenzione, nell'accertare la sussistenza di tali ipotesi, al peso di determinati elementi esterni alla prestazione; elementi spesso riconducibili ad inefficienze organizzative che, se osservate attraverso il filtro della diligenza, difficilmente sono imputabili al singolo lavoratore.

Le ricostruzioni della parabola dell'ultimo quindicennio di lavoro pubblico sull'istituto del licenziamento limitano il discorso sul recesso dell'amministrazione ai problemi che riguardano la disciplina del personale dirigenziale: F. CARINCI, *Una riforma conclusa. Tra norma scritta e prassi applicativa*, in *LPA*, 2004, 329 ss.; C. ZOLI, *La privatizzazione dei rapporti di lavoro pubblico a dieci anni dalla riforma: oscillazioni e assestamenti*, in A.A.VV., *L'omaggio dell'accademia a Mattia Persiani*, Cedam, Padova, 2005, 1535 ss.; A. GARILLI, *La privatizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni e l'articolo 97 Cost: di alcuni problemi e dei possibili rimedi*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT* – 49/2007; L. ZOPPOLI, *La valutazione delle prestazioni della dirigenza pubblica: nuovi scenari, vecchi problemi, percorsi di "apprendimento istituzionale"*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT* – 63/ 2007; S. MAINARDI, *Il potere disciplinare nel lavoro privato e pubblico, Art. 216*, in BUSNELLI (diretto da) *Il codice civile, Commentario*, Giuffrè, Milano, 2002, e qui spec. capitoli I e II.

Sulla fattispecie dello scarso rendimento cfr. C. CESTER, *La diligenza del lavoratore*, in C. CESTER, M. G. MATTAROLO, *Diligenza e obbedienza del prestatore di lavoro, Art. 2104*, in BUSNELLI (diretto da), *Il codice civile, Commentario*, Giuffrè, Milano, 2007, e qui spec. 185 ss., anche per l'esame delle opzioni della dottrina e delle questioni giurisprudenziali. E già C. CESTER, *Profili dello scarso rendimento del lavoratore*, in A.A.VV., *Diritto del lavoro. I nuovi problemi. L'omaggio dell'accademia a Mattia Persiani*, 2005, I, 619.

Tra i molti contributi che l'A. ha dedicato al tema, sostenendo la tesi della natura anfibia della ipotesi di scarso rendimento: P. ICHINO, *Sullo scarso rendimento quale fattispecie anfibia, suscettibile di costituire al tempo tesso giustificato motivo oggettivo e soggettivo di licenziamento*, in *RIDL*, 2003, II, 694 ss.. Cfr. anche MARAZZA, *Lavoro e rendimento*, in *ADL*, 2004, 539 ss. Ma anche C. CESTER, *La diligenza del lavoratore*, in *ADL*, 209, che restringe la rilevanza dello scarso rendimento come giustificato motivo oggettivo al caso di inidoneità psico-fisica al lavoro.

Dopo tre anni dalla emanazione del d.lgs. 150/09 la relativa attuazione non ha prodotto soluzioni interpretative univoche, né tantomeno certezze applicative, come emerge dall'analisi dell'ampia letteratura di commento alla riforma Brunetta (cfr. Aa.Vv in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, 2009; U. CARABELLI, *La riforma Brunetta: un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune consi-*

derazioni critiche, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”. IT – 101/2010; U. CARABELLI, M.T. CARINCI (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci, 2010; L. ZOPPOLI, *Legge e contrattazione collettiva all’epoca della meritocrazia*, in M. GENTILE (a cura di), *Lavoro pubblico: il passato ritorna?*, Roma, Ediesse, 2010, 57; S. MAINARDI, *Fonti, poteri e responsabilità nella valutazione del merito dei dipendenti pubblici*, in *LPA*, 2009, 729 ss.

Pure nella condizione di blocco contrattuale e congelamento salariale le amministrazioni pubbliche hanno adottato sistemi di valutazione rispondenti, almeno formalmente, alle linee dettate dal d.lgs. 150/2009 ma, come denuncia la CIVIT, *La valutazione del piano delle performance. Rapporto generale*, luglio 2011, consultabile in www.civit.it le amministrazioni hanno prestato una maggiore attenzione al rispetto delle prescrizioni legislative e delle delibere Civit (“logica dell’adempimento”), rinviando ad una fase successiva il potenziamento degli elementi riconducibili alla qualità dello strumento gestionale e, da ultimo, cfr. CIVIT, *Analisi dei sistemi di misurazione e valutazione della performance*, marzo 2012, nonché CIVIT, *Rapporto sull’avvio del ciclo di gestione della performance 2012*, dicembre 2012, entrambi reperibili sul sito www.civit.it.

Traccia un bilancio dei primi documenti sui Sistemi di misurazione e valutazione della performance trasmessi dalle amministrazioni in ottemperanza agli indirizzi contenuti nella delibera 104/2010 A. IORI, *La performance nelle amministrazioni pubbliche*, Cisl Fp, 50 ss.

Per un’analisi dettagliata delle problematiche riscontrate nell’implementazione delle prescrizioni di cui al d.lgs. 150/2009 si legga anche la delibera 114/2010 reperibile sul sito www.civit.it dove vengono messe in evidenza le principali criticità emerse dall’analisi dei documenti inviati dalle amministrazioni. In particolare la Civit suggerisce con riferimento alle risorse umane di calibrare opportunamente le competenze delle singole professionalità con gli obiettivi da perseguire.

CAPITOLO III

VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE ED ESIGENZE DI RIQUALIFICAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA: TRA BUONE PRATICHE E PROSPETTIVE *DE IURE CONDENDO*

SOMMARIO: **1.** Le misure di riqualificazione della spesa pubblica: dalla Manovra finanziaria 2010 alla *spending review*. – **1.1** I riflessi sulla contrattazione integrativa e sul sistema premiante. – **1.2** Dal “dividendo d’efficienza” ai piani di razionalizzazione: i meccanismi di recupero delle risorse per la retribuzione accessoria. – **1.3** Integrazioni al fondo per il trattamento accessorio: le buone pratiche. – **2.** L’Intesa del 4 febbraio 2011 e il decreto correttivo alla Riforma Brunetta: il rinvio della meritocrazia. – **3.** La valutazione come punto di snodo tra produttività del lavoro pubblico e riorganizzazione della P.A. – **4.** La prospettiva di nuove relazioni sindacali nel pubblico impiego. – **5.** *Literature review*.

1. Le misure di riqualificazione della spesa pubblica: dalla Manovra finanziaria 2010 alla *spending review*

Il paradigma efficientista sotteso alla riforma del 2009, con la sua meccanica identificazione tra impresa privata e pubblica amministrazione, sottovaluta la diversa *mission* del settore pubblico: le pubbliche amministrazioni, al contrario delle imprese, pongono al centro della propria azione il cittadino, con tutto il corredo e le implicazioni etiche, di valore e diritti soggettivi che tale nozione implica. Un adeguato livello qualitativo e quantitativo dei servizi erogati va garantito a prescindere dall’entità della domanda e dipende concretamente dalle scelte organizzative dell’ente, tenuto conto dei vincoli normativi ed economici che derivano dall’ordinamento giuridico.

La domanda di servizi pubblici, dunque, è pressoché stabile quando ri-

mane invariata la dimensione della collettività, e altrettanto stabile dovrebbe essere il livello di erogazione degli stessi, salvo l'obiettivo di un costante miglioramento degli standard di efficacia ed efficienza.

Tuttavia, la necessità di procedere in tempi certi e rapidi al riequilibrio dei conti pubblici, ha portato a privilegiare un approccio di tipo ragionieristico alla materia del pubblico impiego, sottoponendo i suoi fattori di produzione ad un drastico taglio. Molti dei pacchetti di *austerity* varati in Europa ⁽¹²¹⁾, infatti, sono intervenuti in maniera trasversale sulle voci di spesa più direttamente contenibili: pensioni, spesa sociale, costi del personale delle pubbliche amministrazioni ⁽¹²²⁾.

Su questa scia si pongono le misure di riduzione della spesa pubblica adottate, da ultimo, con il d.l. 95/2012 ⁽¹²³⁾, c.d. decreto *spending review*. Sebbene sia difficile stabilire una definizione univoca di *spending review* ⁽¹²⁴⁾, le esperienze internazionali mostrano come, nonostante gli approcci seguiti siano caratterizzati dalla diversa articolazione delle procedure adottate e sembrano non convergere verso un modello unico, le iniziative sono accomunate dall'obiettivo di migliorare la gestione ed il controllo della spesa attraverso la razionalizzazione dei processi di bilancio, la verifica costante dei livelli di efficacia, efficienza e qualità

⁽¹²¹⁾ Le misure adottate dall'Italia per il contenimento del costo del lavoro pubblico sono per molti aspetti analoghe a quelle avviate, nel medesimo arco temporale, dai paesi dell'Unione europea maggiormente esposti agli effetti della crisi economica. Sul punto si legga F. VERBARO, *Il quadro degli interventi sul pubblico impiego in Europa*, in *Guida al pubblico impiego*, I, 2011, 14 ss.

⁽¹²²⁾ L'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente della P.A., posta a raffronto con altre variabili demografiche e macroeconomiche, evidenzia per l'Italia valori in linea con i principali paesi dell'Unione europea. In particolare, nel 2010, l'Italia ha registrato una crescita molto contenuta, pari allo 0,6%, a fronte di più significativi incrementi nel Regno Unito, in Francia ed in Germania. Anche il rapporto tra la spesa per redditi da lavoro dipendente del settore pubblico ed il PIL (11,1% nel 2011) risulta superiore solo rispetto alla Germania. Cfr. CORTE DEI CONTI, *Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico*, maggio 2012, 9.

⁽¹²³⁾ D.l. 6 luglio 2012, n. 95 "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario", in *GU* 6 luglio 2012, n. 156.

⁽¹²⁴⁾ V. OECD, *Discussion Paper on typology and Implementation of Spending Review*, ottobre 2011.

dei programmi di spesa ⁽¹²⁵⁾.

Il d.l. 95/2012 muove da un quadro teorico ispirato alle più avanzate esperienze internazionali con l'obiettivo di realizzare un organico piano industriale per la P.A. italiana attraverso misure strutturali di ottimizzazione delle procedure e di revisione delle articolazioni periferiche dello Stato. Gli interventi, per quanto necessari, considerata la moltiplicazione di enti in corrispondenza dell'elevato numero di livelli di governo, la duplicazione e sovrapposizione di funzioni tra centro e periferia, l'utilizzo di politiche retributive non sufficientemente controllate unite agli elevati costi per l'acquisto dei beni e servizi necessari per la produzione ⁽¹²⁶⁾ si traducono, concretamente, in una riduzione dei margini di flessibilità organizzativa delle amministrazioni. La previsione del rispetto obbligatorio di vincoli puntuali alla crescita di singole voci di spesa le priva inevitabilmente del potere di selezionare gli strumenti da attivare ai fini di un recupero di efficienza.

Ancora una volta costituisce misura integrante del ciclo di revisione della spesa pubblica la riduzione degli organici, che si vuole idealmente orientata ad una distribuzione razionale delle risorse umane e materiali a disposizione delle pubbliche amministrazioni, i cui effetti si sommano alle altre misure di riduzione della spesa per redditi da lavoro dipendente del settore pubblico ⁽¹²⁷⁾.

A partire dal decreto-legge n. 78 del 2010 ⁽¹²⁸⁾, le manovre finanziarie adottate per il riequilibrio dei conti pubblici, hanno disposto il blocco della contrattazione collettiva nazionale, la cristallizzazione del tratta-

⁽¹²⁵⁾ SERVIZIO BILANCIO DEL SENATO, *La spending review nell'esperienza internazionale: una breve analisi*, febbraio 2012, n. 57.

⁽¹²⁶⁾ Cfr. RAPPORTO GIARDA, *Elementi per una revisione della spesa pubblica*, 8 maggio 2012.

⁽¹²⁷⁾ La spesa per redditi da lavoro dipendente rappresenta una variabile critica per gli equilibri di finanza pubblica, con valori che si attestano su livelli pari a circa il 10 per cento del prodotto interno lordo e un andamento, nell'arco dell'ultimo decennio, a lungo disordinato e fuori controllo. Cfr. CORTE DEI CONTI, *Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico*. Pertanto, l'obiettivo della sua sostenibilità, al quale hanno concorso le riduzioni di finanza pubblica e di spesa avviate già a partire dalle Leggi finanziarie dei primi anni Novanta, ha assunto nel tempo un carattere strutturale.

⁽¹²⁸⁾ D.l. 31 maggio 2010, n. 78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" in *GU* 31 maggio 2010, n.125.

mento retributivo (¹²⁹); l'inasprimento e l'estensione dei vincoli alle facoltà assunzionali delle amministrazioni pubbliche.

Le misure recate dal citato decreto-legge, già nel 2011, primo anno di applicazione della normativa, hanno prodotto effetti finanziari superiori a quelli programmati. Per la prima volta dal 1998, la spesa per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche ha registrato un calo dell'1,2 per cento rispetto al 2010 (¹³⁰). Il quadro tendenziale, peraltro, vede la predetta variabile in costante, seppur lieve, ulteriore diminuzione fino al 2014.

Tuttavia, lo scenario di finanza pubblica delineato formalmente dopo il Patto europeo di stabilità e crescita del marzo 2011 ha condotto il Governo a prorogare le misure di risparmio sul costo del lavoro pubblico.

In particolare, l'articolo 16 del d.l. 98/2011 (¹³¹), consolida e rafforza l'efficacia degli interventi in materia di pubblico impiego già previsti nella "Manovra estiva" del 2010 e pone come obiettivo il conseguimento di ulteriori economie, concentrate in gran parte nell'esercizio 2014. A tal fine, la norma rinvia all'emanazione di uno o più regolamenti governativi che dovrebbero contenere tutte o alcune delle misure dettagliate al co. 1. Si tratta, in particolare, della proroga di un anno, fino al 2014, dei limiti alle assunzioni dei dipendenti del settore statale e alla crescita delle retribuzioni spettanti al personale di tutte le amministrazioni pubbliche ricomprese nel conto consolidato dell'Istat.

Queste proroghe non hanno carattere assoluto: sulla loro concreta operatività incide, infatti, la possibilità di differenziarne l'ambito applicativo al fine di valorizzare ed incentivare l'efficienza di determinati settori.

L'intera struttura della manovra, per quanto riguarda il pubblico impiego, rinvia, infatti, a successivi regolamenti che, anche in modo modulare

(¹²⁹) Per quanto attiene specificatamente il tema di ricerca, la norma centrale è contenuta nell'art. 9, co.1, d.l. 78/2010 che dispone che «per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, [...] non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010».

(¹³⁰) *Documento di economia e finanza*, 2012, 27.

(¹³¹) D.l. 31 luglio 2011, n. 98 "*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*", in *GU* 6 luglio 2011, n.155.

e non necessariamente obbligatorio per tutte le materie, riguardino: la proroga per un anno del blocco del *turnover* delle amministrazioni centrali; la proroga del congelamento dei trattamenti economici anche accessori; i meccanismi di calcolo dell'indennità di vacanza contrattuale; la mobilità del personale.

Più dei tre quarti dei paesi Ocse, compresa l'Italia, sono impegnati in riforme che, negli anni a venire, ridurranno la consistenza della forza lavoro nel settore pubblico (¹³²). Il raffronto tra il numero dei dipendenti pubblici e il totale degli occupati, in forte discesa per l'Italia nell'ultimo decennio (dal 16,4% al 14,4%), evidenzia un peso della burocrazia sul mercato del lavoro pari a circa la metà della Francia e di gran lunga inferiore anche al Regno Unito.

Tutto ciò, peraltro, si verifica in un contesto di progressivo invecchiamento della popolazione, fattore di cambiamento, questo, che implicherà una domanda crescente di servizi pubblici. A fronte di ciò, si rendono ancora più urgenti interventi volti ad incrementare la produttività del lavoro pubblico.

In generale, la politica di riforma del pubblico impiego seguita al d.lgs. 150/2009 è apparsa poco organica, costituita da una costellazione di interventi normativi "tampone" che hanno privilegiato l'aspetto finanziario della questione, certamente non secondario, ma neanche unico tra gli aspetti da considerare; soprattutto se l'obiettivo al quale si tende è quello di contenere non tanto la spesa *tout court*, quanto l'allocazione improduttiva di risorse pubbliche in un'ottica di *spending review* (¹³³).

Tutto ciò, a più di tre anni dall'entrata in vigore della Riforma Brunetta ha condotto ad una oggettiva impossibilità di trarre un bilancio positivo circa gli effetti delle disposizioni ivi contenute, per quanto riguarda il tema oggetto di ricerca.

(¹³²) Solo 7 paesi su 33, tra cui la Germania, hanno indicato nel 2010 l'intenzione di mantenere il livello dell'occupazione nel pubblico sostanzialmente invariata, mentre in nessun paese sono attesi aumenti nell'organico. Cfr. OECD, *Government at a Glance*, 2011.

(¹³³) Cfr. CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro*, 2012.

1.1. I riflessi sulla contrattazione integrativa e sul sistema premiante

Il blocco della contrattazione collettiva nazionale e le altre misure di contenimento della spesa non hanno impedito lo svolgimento della contrattazione di secondo livello che, peraltro, è risultata condizionata nel 2011 da una rilevante diminuzione delle disponibilità dei fondi unici di amministrazione. Di fatto, le decisioni di finanza pubblica hanno inciso sugli assetti ipotizzati dal d.lgs. n.150 del 2009, paralizzando l'operatività degli istituti preposti a retribuire in modo selettivo il merito individuale e collettivo, a partire dalle fasce di valutazione previste dall'art. 19.

Anzitutto, all'indomani delle misure di congelamento retributivo e blocco delle procedure contrattuali disposte con il d.l. 78/2010, si è posto in modo più stringente il problema dell'adeguamento dei contratti integrativi vigenti alla nuove regole.

L'art. 65, d.lgs. 150/2009, introduce una disposizione autonoma, di non agevole lettura, volta a governare la progressiva entrata a regime di alcune parti del decreto e si compone di tre blocchi normativi: il primo (co.1) è rivolto all'adeguamento dei contratti collettivi integrativi, il secondo concerne i compiti dell'Aran per l'avvio delle trattative nei nuovi comparti ed aree della contrattazione, il terzo riguarda l'entrata in vigore della riforma relativa alla contrattazione nazionale. La comprensione della volontà del legislatore presuppone un'interpretazione sistemica del primo e del terzo blocco.

L'art. 65, co.1, fissa il 31 dicembre 2010 come termine ultimo per l'adeguamento dei contratti collettivi integrativi vigenti alle disposizioni riguardanti la definizione degli ambiti riservati alla contrattazione collettiva e alla legge, nonché alle disposizioni relative al merito e alla premialità contenute nel Titolo III del d.lgs. 150/2009. In caso di mancato adeguamento si dispone l'immediata perdita di efficacia dei contratti a partire dal 1° gennaio 2011. Tale sanzione si accompagna alla nullità degli eventuali nuovi contratti stipulati in violazione di legge, per

i quali è previsto un meccanismo di sostituzione automatica delle clausole invalide con le previsioni legali, secondo il principio civilistico di cui agli artt. 1339 e 1419 c.c.

Il quadro si complica con l'introduzione del terzo blocco normativo recato dall'art. 65 che prescrive una diversa tempistica di adeguamento alla riforma per la contrattazione nazionale, rinviando alla tornata contrattuale successiva a quella in corso.

Una lettura di tale groviglio normativo orientata alla chiara intenzione del legislatore di contingentare i tempi contrattuali, avrebbe dovuto condurre alle seguenti conclusioni: le trattative per i nuovi contratti nazionali per il triennio 2010-2012, avrebbero dovuto avere inizio entro l'aprile 2010; a seguire, si sarebbe dovuto procedere all'immediato adeguamento dei contratti integrativi in vigore ai nuovi vincoli relativi allo spazio negoziale e alle disposizioni del Titolo III dal quale sarebbe discesa automaticamente la nullità della preesistente contrattazione integrativa per gli istituti in contrasto con il nuovo sistema di valutazione, con la graduazione in fasce della retribuzione di performance, con i principi di premialità, con la selettività "pro-quota" delle progressioni orizzontali; infine, si sarebbero dovute disapplicare tutte le clausole collettive in contrasto con i limiti introdotti dalla riforma alla partecipazione sindacale e all'autonomia negoziale.

Da tale adeguamento, non trattandosi più di contratti integrativi vigenti, sarebbe dovuto analogamente discendere la sintonizzazione con le nuove regole in materia di competenza della fonte contrattuale.

L'intento acceleratorio, tuttavia, ha ricevuto un decisivo freno dalla manovra finanziaria del maggio 2010 che ha acuito le incertezze interpretative già sollevate da una copiosa giurisprudenza circa l'adeguamento dei contratti integrativi vigenti alle nuove regole.

Dopo il *leading case* costituito dal Tribunale di Torino del 2 aprile 2010

(¹³⁴), i giudici di merito hanno iniziato progressivamente ad occuparsi degli interventi attuati dalla riforma. Tra la fine del 2010 e i primi mesi del 2011 sono state emesse diverse ordinanze del giudice del lavoro (¹³⁵), originate da ricorsi per comportamenti antisindacali *ex art. 28* dello Statuto, aventi ad oggetto l'applicabilità, più o meno immediata, di quelle disposizioni del d.lgs. 150/2009 che incidono significativamente sul sistema di relazioni sindacali a livello periferico.

Le questioni attenevano alla perdurante vigenza delle norme dei contratti nazionali di comparto che prevedono un sistema di relazioni sindacali diverso da quello disciplinato dalla riforma.

Come già evidenziato, il citato art. 65, contiene una disciplina contraddittoria, in quanto detta precisi termini di adeguamento alla nuova disciplina legale solo per i contratti integrativi, mentre le norme dei contratti nazionali di comparto restano vigenti fino alla tornata contrattuale successiva a quella in corso al momento della entrata in vigore della riforma.

Proprio in seguito a questa «sfasatura cronologica» (¹³⁶) tra livelli contrattuali è sorto un contenzioso dagli esiti incerti, fondato sull'art. 28 dello Statuto.

Le organizzazioni sindacali hanno contestato l'antisindacalità dei comportamenti, ritenuti ostruzionistici, di quelle amministrazioni che attestandosi alle prescrizioni del decreto di riforma e alle interpretazioni ministeriali (¹³⁷) non hanno rispettato le norme dei contratti di comparto vigenti in materia di informazione, consultazione e concertazione, adot-

(¹³⁴) T. Torino 2 aprile 2010, in *LPA*, 2010, 91 con nota di P. MATTEINI, *Relazioni sindacali e decreto Brunetta: prime questioni applicative* e di C. CORBO, *L'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009 e il suo impatto sul sistema di relazioni sindacali previgente*.

(¹³⁵) Si rinvia alle note n. 138 e 140.

(¹³⁶) Così A. TAMPRIERI, *Contrattazione integrativa e comportamento antisindacale dell'amministrazione dopo il d.lgs. 150/2009*, in *LPA*, I, 2011, 7.

(¹³⁷) Cfr. circ. Funzione pubblica, 13 maggio 2010, n. 7. Anche la prassi amministrativa successiva (tra cui v. circ. Funzione pubblica 5 aprile 2011, n. 5) ha ribadito la diretta operatività e l'imperatività delle disposizioni di cui agli artt. 5, co. 2 e 40, co. 1 del d.lgs. 165/2001 che consentono all'amministrazione, nella persona del dirigente-datore di lavoro, di adottare provvedimenti unilaterali in materia di gestione dei rapporti di lavoro e, soprattutto, di organizzazione di uffici.

tando provvedimenti unilaterali in materie tradizionalmente oggetto di contrattazione collettiva.

Il Tribunale di Torino, seguito unanimemente dalla giurisprudenza intervenuta entro il 2010 ⁽¹³⁸⁾ ha ritenuto che l'entrata in vigore delle disposizioni non dovesse considerarsi immediata ma vincolata all'avvio di un nuovo sistema di contrattazione collettiva, che prevede la perdurante vigenza ed efficacia dei contratti integrativi, anche se non adeguati, almeno fino al 31 dicembre 2010 e il differimento alla tornata contrattuale successiva per i contratti nazionali. Il convincimento delle amministrazioni di agire correttamente, uniformandosi alle indicazioni ministeriali, è stato giudicato irrilevante stante l'orientamento consolidato della Suprema Corte ⁽¹³⁹⁾ che non attribuisce rilevanza all'elemento soggettivo nella valutazione della condotta antisindacale.

La dialettica giudiziaria ⁽¹⁴⁰⁾, ha aumentato i margini di incertezza circa l'applicabilità delle novità introdotte dalla Riforma, anche per quanto riguarda i sistemi di misurazione e valutazione della performance, proprio a ridosso del termine finale per la vigenza degli accordi integrativi fissato dall'art. 65, d.lgs. 165/2001, al 31 dicembre 2010.

Una ulteriore incertezza interpretativa ha riguardato l'applicabilità del sistema premiale conseguente al congelamento retributivo. Anche sul punto si sono registrati pareri e interpretazioni difformi prima dell'intervento chiarificatore intervenuto con l'Intesa del 4 febbraio 2011 e il successivo decreto correttivo alla Riforma.

⁽¹³⁸⁾ In senso conforme al T. Torino 2 aprile 2010 cfr. T. Trieste 5 ottobre 2010, T. Salerno 17 luglio 2010, T. Pesaro 19 luglio 2010, tutte in *LPA*, 2010, 619 con nota di A. ZILLI, *Le relazioni sindacali negli enti locali post riforma Brunetta*.

⁽¹³⁹⁾ V. *ex plurimis*, Cass. 20 marzo 2008, n. 7406 in *GD*, 20, 2008, 54; Cass. 18 aprile 2007, n. 9250 in *LG*, 2007, 1240. Secondo A. TAMPIERI, *ult. op. cit.*, 9, in questo contesto, per l'amministrazione, la conformazione alle indicazioni ministeriali non si limita a rafforzare la posizione del dirigente e il suo convincimento, ma è anche un modo per apprestare una sorta di preventiva difesa a fronte di un eventuale procedimento per danno erariale e, più in generale, diviene un parametro di adeguamento, proprio in sede di giudizio contabile, al principio di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa.

⁽¹⁴⁰⁾ L'orientamento giurisprudenziale inaugurato dalla sentenza del T. di Torino 2 aprile 2010 si è avviato ad un sensibile cambiamento dopo l'entrata a regime di buona parte dell'art. 65, d.lgs. 165/2001. V. T. Venezia 16 novembre 2011; T. Catanzaro 22 marzo 2011, T. Genova 19 marzo 2011 in *LPA*, 1, 2011.

In sede di predisposizione del decreto-legge 78/2010, l'art. 9. co. 1 disponeva il congelamento del trattamento retributivo "in godimento" ai livelli del 2010 ⁽¹⁴¹⁾, legittimando letture che estendevano gli effetti della "cristallizzazione" della retribuzione, anche a quella accessoria, rendendo di fatto superflua ogni forma di valutazione delle performance. Anche la retribuzione per la produttività individuale, in quanto facente parte ad ogni titolo del trattamento accessorio, avrebbe subito gli stessi effetti di congelamento.

Non essendo ammissibili miglioramenti retributivi dovuti ad un incremento di efficienza, paradossalmente, si sarebbe potuta ammettere da parte degli organismi di valutazione solamente un giudizio negativo, per mancato o insufficiente raggiungimento degli obiettivi, con effetti penalizzanti sulla retribuzione incentivante erogata in precedenza. Legittimando questa chiave interpretativa l'attestazione di un miglioramento delle performance individuali o collettive sulla base del sistema di valutazione delineato dalla riforma sarebbe rimasta, dunque, priva di riconoscimento.

Tale lettura, sembra poter essere smentita a seguito dalle modifiche apportate all'art. 9, co. 1, in sede di conversione del decreto. Nella versione vigente, la norma dispone che «per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, [...] non può superare, in ogni caso, il trattamento *ordinariamente spettante* per l'anno 2010».

Una diversa soluzione alla questione interpretativa deriva dalla lettura combinata e costituzionalmente orientata dei "nuovi" commi 1 e 2-*bis* dell'art. 9. Vigono al riguardo due argomenti, di carattere sistematico e testuale. Le norme in discussione stabiliscono due distinti tetti retributivi. Il primo, che ha carattere individuale, riguarda sia la retribuzione fondamentale - stipendio tabellare, indennità integrativa speciale, retribuzione individuale di anzianità, progressioni orizzontali - che il tratta-

⁽¹⁴¹⁾ La dicitura «trattamento retributivo "in godimento" ai livelli del 2010» in sede di conversione del decreto legge è stata modificata in «trattamento retributivo "ordinariamente spettante"».

mento accessorio a carattere fisso e continuativo - indennità di comparso o amministrazione e retribuzione di posizione fissa per dirigenti e responsabili di posizione organizzativa. Queste ultime componenti retributive sono ricorrenti sia nella corresponsione che nella predeterminazione degli importi e, quindi, prive di qualsivoglia discrezionalità nella loro corresponsione da parte dell'amministrazione, esattamente come avviene per la retribuzione fondamentale. In entrambi i casi, cioè, si verte su componenti retributive uguali per tutti i dipendenti in relazione alla qualifica di inquadramento.

Solo in questa maniera si può comprendere il riferimento al congelamento all'anno 2010 del trattamento retributivo "*ordinariamente spettante*", che implica l'esclusione, dal computo del *quantum* congelabile, di tutte quelle componenti retributive "accidentali", che incidono come eventi "straordinari" della dinamica retributiva individuale⁽¹⁴²⁾.

Il trattamento retributivo congelato a titolo individuale è, quindi, quello al netto degli eventi incidenti sulla dinamica retributiva e collegati al concreto svolgimento della prestazione lavorativa. Tali eventi possono agire sia come fattori incrementali della retribuzione "*ordinariamente spettante*" (straordinario, variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, indennità varie come rischio, maneggio valori, reperibilità, turno, missioni all'estero), ovvero penalizzanti (maternità, malattia).

Ad entrambi i *genus* può appartenere la retribuzione di risultato per la produttività della prestazione che, in virtù della ripartizione del personale nelle tre fasce di merito imposta dall'art. 19 del d.lgs. n. 150 del 2009, può essere, a seconda dei casi, sia penalizzante che incrementale, rispetto alla retribuzione 2010. Quest'ultima non risulta "congelabile" se non a rischio di impattare con il principio sinallagmatico di corrispettività che ha rango costituzionale e che impone che la retribuzione sia proporzionale alla quali-quantità del lavoro svolto (art. 36 Cost.).

La sterilizzazione della produttività all'ammontare storico 2010, che

⁽¹⁴²⁾ Cfr. RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, circ. 15 aprile 2011, n. 12.

potrebbe essere sostenuta solo se si intendesse il trattamento retributivo da “fotografare” al 31 dicembre 2010, come comprensivo di tutta la parte accessoria della retribuzione, non appare, dunque, avallabile a seguito delle modifiche intervenute in sede di conversione del decreto - legge.

Segnatamente, le modifiche hanno riguardato: l’eliminazione del riferimento alla retribuzione “*in godimento*”; hanno introdotto la tipologia, se pure non esaustiva, di voci retributive che sfuggono al blocco retributivo e giustificano il riferimento al trattamento “ordinariamente” spettante, da intendersi come quello congelabile al 31 dicembre 2010; hanno aggiunto un secondo tetto, limitato al fondo per la retribuzione accessoria, vincolato nell’ammontare agli importi dell’anno 2010. Nei limiti di tale fondo può oscillare il quantum riferito alla retribuzione di produttività e alle altre voci accessorie a carattere non continuativo.

Complessivamente, le misure di *austerità* che hanno interessato il pubblico impiego, hanno impedito gli auspicati miglioramenti di produttività del lavoro pubblico rimessi all’implementazione della riforma. In relazione al blocco della dinamica salariale imposto dall’emergenza finanziaria fino al 2014, l’erogazione di incentivi ai dipendenti, a fronte di un complesso e non ancora definito sistema di valutazione, risulta oggi limitato all’utilizzo delle somme derivanti da ulteriori economie sulle spese di personale di modesta entità e di incerta realizzazione. Sotto altro profilo, i reiterati tagli lineari agli organici obbligano le amministrazioni a una continua attività di revisione degli assetti organizzativi che impedisce il consolidamento di procedure, competenze e professionalità specifiche, con negativi riflessi sulla quantità e qualità dei servizi erogati ⁽¹⁴³⁾.

1.2. Dal “dividendo d’efficienza” ai piani di razionalizzazione: i meccanismi di recupero delle risorse per la retribuzione accessoria

Accanto alle misure restrittive destinate ad incidere sulla disponibilità

⁽¹⁴³⁾ Cfr. sul punto CORTE DEI CONTI, *Relazione sul costo del lavoro pubblico*, 2012, 50.

delle risorse riconosciute alla contrattazione decentrata, maggiormente coinvolta dagli interventi di contenimento e razionalizzazione, vengono ipotizzati meccanismi di recupero delle risorse soggette a riduzione.

Il Protocollo di intesa siglato il 30 ottobre 2008 fra Governo ed Organizzazioni sindacali del pubblico impiego reca un primo evidente segnale del legame, poi confermato in interventi legislativi successivi di varia natura, tra risparmi di gestione della struttura e attivazione degli strumenti premiali. In tal senso, le parti convengono che «le risorse recuperate per i trattamenti accessori dovranno essere destinate all'incentivazione della produttività dei dipendenti, mediante l'individuazione nei CCNL di criteri rigorosamente selettivi, con particolare riferimento all'introduzione di meccanismi premiali dei profili qualitativi e quantitativi della prestazione lavorativa».

Sulla base di tale impegno, la legge finanziaria per l'anno 2009, dopo aver ribadito la finalizzazione della contrattazione integrativa a merito e premialità, ha costruito una strumentazione normativa per neutralizzare i tagli previsti dal decreto legge 25 giugno 2008, n. 112. In particolare, già una disposizione dello stesso decreto-legge n. 112, l'art. 61, comma 17, aveva ammesso l'integrazione dei fondi da destinare alla contrattazione integrativa con l'utilizzo di una quota-parte dei risparmi di spesa derivanti da una serie di misure a loro volta previste dal decreto-legge (cd. dividendo dell'efficienza).

Fermo restando tale canale di finanziamento, la legge finanziaria ha individuato altre due "metodologie" per restituire alla contrattazione integrativa le somme ridotte in attuazione di quanto previsto dal decreto-legge. Si tratta del trasferimento percentuale di risorse derivanti da processi di razionalizzazione della spesa del personale, ulteriori rispetto a quanto previsto ai fini dei saldi di finanza pubblica e della riassegnazione di una quota dei risparmi "organizzativi", scaturenti da economie connesse ai costi di funzionamento delle amministrazioni, anch'essi al netto rispetto a quanto già considerato ai fini della determinazione dei saldi di bilancio relativi all'esercizio.

Anche a causa dell'eccessiva laboriosità delle procedure preposte al recupero delle risorse preordinate al reintegro delle riduzioni dei fondi nonché per la relativa esiguità dei risparmi di spesa destinate ad alimentarle, si è reso necessario uno specifico intervento normativo.

Il 2 luglio 2009 è stato adottato un DPCM, al fine di accertare l'esistenza delle risorse citate ed individuare le modalità di utilizzo delle stesse. A seguito della verifica effettuata dalla Ragioneria generale dello Stato dell'effettiva neutralità finanziaria ai fini dei saldi di finanza pubblica delle risorse così individuate, sono stati emanati i decreti del Ministro dell'economia e delle finanze del 3 settembre 2009 e del 24 dicembre 2009, con cui è stato comunicato a ciascuna amministrazione ed ente interessato l'entità delle risorse attribuibili ai fini dell'utilizzazione per la contrattazione integrativa, in correlazione con l'impegno e con le maggiori prestazioni lavorative ed in ragione dei criteri di valutazione di apporto individuale e collettivo definiti in sede di contrattazione nazionale.

Dalle norme citate traspare la differenza sussistente fra la fase della quantificazione dei fondi di amministrazione, che avviene sulla base della legge e dei contratti nazionali ed è oggetto di esclusiva competenza della parte pubblica (non è negoziabile), e quella di utilizzo delle stesse risorse. Quest'ultima è "naturalmente" contrattata, ma le norme contenute, prima, nel d.l. n. 112/2008, poi confluite nel d.lgs. n. 150/2009, hanno introdotto alcune clausole finalistiche che rendono più vincolata anche la fase contrattuale.

Le nuove norme individuano un inderogabile sistema meritocratico e premiale, basato su meccanismi di valutazione e misurazione presidiati da un'autorità indipendente esterna, con un'evidente erosione delle opzioni esperibili dalla contrattazione collettiva sugli istituti tradizionalmente oggetto di negoziazione a questo livello, i quali, come evidenziato, vengono vincolati all'incentivazione della produttività da perseguire secondo precisi strumenti operativi.

Va infine richiamata l'autorizzazione "a regime" per il finanziamento

della contrattazione integrativa dettata dall'art. 27, comma 1, del d. lgs. n. 150 del 2009. Tale norma conferma quanto previsto dall'art. 61, comma 17, del d.l. n. 112/2008 e prevede una modalità di integrazione dei fondi, che in parte sembra sovrapporsi a quelle previste dalla citata norme.

La disposizione in commento predetermina le modalità di distribuzione delle economie di spesa, prevedendo che una quota fino al 30 per cento dei risparmi «sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione all'interno delle pubbliche amministrazioni» sia destinata «in misura fino a due terzi, a premiare, secondo criteri generali definiti dalla contrattazione integrativa, il personale coinvolto in tali processi» e «per la parte residua, ad incrementare le somme disponibili per la contrattazione stessa». Si richiede che l'esistenza di tali risparmi sia documentata nella relazione di performance e che gli stessi risparmi siano validati dalla Civit e verificati dalla Ragioneria Generale dello Stato.

Sulla stessa scia si pone, da ultimo, il d.l. 98/2011, le cui disposizioni si muovono su un doppio binario: da una parte, come detto, vengono confermate le tradizionali leve di risparmio sulle spese sostenute in questo settore - il contenimento della dinamica retributiva e la limitazione delle facoltà assunzionali delle PA - dall'altra si introducono strumenti nuovi che, se ben gestiti, possono aprire spazi di azione utili a conseguire economie di gestione da indirizzare alla riqualificazione delle strutture amministrative e al rilancio della contrattazione integrativa ⁽¹⁴⁴⁾.

La nota positiva, infatti, è che il decreto contempla misure alternative alla proroga delle tradizionali leve di risparmio. Le disposizioni di cui ai commi da 4 a 6 dell'art. 16, infatti, prevedono misure ispirate ad una logica costruttiva, performante e di lungo respiro, espressione compiuta del principio di responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile, di tutti i livelli di governo.

Proprio questo principio, che costituisce il *file rouge* di altre disposizio-

⁽¹⁴⁴⁾ Cfr. sul punto CISL FP, *Guida operativa ai piani di razionalizzazione*, dicembre 2011.

ni della Manovra, in primis il meccanismo di *spending review* volto miglioramento del processo di allocazione delle risorse pubbliche, trova ora una ulteriore possibilità di espressione nei «piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa, di semplificazione e digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica e di funzionamento» che, tutte le amministrazioni pubbliche, possono adottare entro il 31 marzo di ogni anno.

I piani, sottoposti ad una procedura partecipativa, seppure solo nella forma della informazione alle organizzazioni sindacali, possono puntare ad ottenere risparmi mediante una gestione accurata di fenomeni, significativi dal punto di vista finanziario, come la gestione degli appalti di servizio, gli affidamenti alle partecipate e il ricorso alle consulenze attraverso persone giuridiche.

L'art. 16, comma 5, prevede che il 50 per cento dei risparmi ottenuti attraverso i piani di razionalizzazione può essere destinato al finanziamento della contrattazione integrativa e di questo ammontare la metà (il 25 per cento del totale delle economie realizzate), è destinato all'applicazione dell'art. 19 del d.lgs. 150/2009, in materia di performance individuale.

La logica dei piani, soprattutto se finalizzati al rilancio della contrattazione integrativa, va letta alla luce della mancanza del rinnovo contrattuale nazionale, sia per il triennio 2010-2012 che per quello successivo 2013-2015. Si tratta, con tutta evidenza, dell'opportunità di rilanciare nel settore del pubblico impiego relazioni sindacali virtuose, confrontandosi su scelte strategiche di programmazione e spesa dell'ente.

Data la natura facoltativa dei piani e, considerate le opportunità offerte dall'eventuale adozione sul fronte delle relazioni sindacali e del sistema premiante, è opportuno indirizzare le amministrazioni in tal senso.

La loro importanza, tra l'altro, va contestualizzata alla luce di ulteriori fattori quali, l'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale, l'individuazione dei fabbisogni standard basati sulle funzioni fondamentali e altre norme finalizzate alla responsabilizzazione nella gestione

delle risorse pubbliche. Un valido esempio in tal senso è dato dall'obbligo per tutte le pubbliche amministrazioni di pubblicare sul proprio sito istituzionale il bilancio delle società di cui detengono direttamente o indirettamente quote di partecipazione, anche minoritaria (art. 8, d.l. 98/2011).

I piani, tra l'altro, risolverebbero anche il problema del finanziamento del sistema premiante previsto dal Decreto Brunetta, ostacolato, dopo il d.l. 78/2010, dal contenimento dei fondi sulla contrattazione integrativa. Dell'opportunità offerta dall'art. 16 sia in termini di vantaggio organizzativo - finanziario, sia in termini di coinvolgimento partecipativo - contrattuale sembra essere consapevole la Corte dei conti più delle stesse amministrazioni ⁽¹⁴⁵⁾.

Un'interessante chiave interpretativa che caratterizza recenti deliberazioni delle sezioni regionali della Corte è rinvenibile nella Delibera delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 51/CONTR/11 del 4 ottobre 2011, nella quale, dovendo individuare un discrimine tra risorse rientranti nel congelamento ex art. 9, comma 2bis del d.l. 78/2010 e risorse "libere", la Corte afferma che tali ultime sono «solo quelle destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili» e che peraltro potrebbero essere acquisite attraverso il ricorso all'esterno dell'amministrazione pubblica «con possibili costi aggiuntivi per il bilancio dei singoli enti». In tali ipotesi dette risorse alimentano il fondo per i trattamenti accessori in senso solo figurativo «dato che esse non sono poi destinate a finanziare gli incentivi spettanti alla generalità del personale dell'amministrazione pubblica».

La *ratio* selettiva della retribuzione e un vantaggio finanziario diretto per l'amministrazione diventano, pertanto, parametri di ammissibilità di quote aggiuntive al fondo. Dunque, laddove nella delibera citata il vantaggio si sostanzia nei mancati costi aggiuntivi per non dover ricorrere ad incarichi esterni, con l'art. 16 il vantaggio si sostanzia nel fatto che la

⁽¹⁴⁵⁾ Così C. RUSSO, *Scritti in onore di Mario Rusciano*, Editoriale Scientifica, in corso di pubblicazione.

risorsa che integra il fondo è solo quota/parte e conseguenza di un'economia di gestione progettata, realizzata, verificata e certificata. Le sezioni regionali del Veneto⁽¹⁴⁶⁾ e dell'Emilia-Romagna⁽¹⁴⁷⁾ individuano quali requisiti di sostenibilità per quote aggiuntive del fondo: la preventiva (e facoltativa) adozione da parte dell'Ente del piano di razionalizzazione e riqualificazione della spesa nel quale devono essere individuati gli obiettivi; il conseguimento effettivo delle economie per ciascuna voce di spesa inserita nel piano; l'utilizzabilità di tali risorse solo a seguito della verifica, certificata dagli organi di controllo interno, dell'effettivo raggiungimento degli obiettivi previsti nel piano.

In generale, merita una valutazione positiva l'incentivazione di logiche responsabili: l'unica strada che consente di agire ad un livello più alto del taglio alle spese, coinvolgendo non solo i meri aspetti finanziari, ma toccando, prima di tutto, i profili comportamentali di chi è chiamato ad amministrare. Ciò garantisce il perdurare degli effetti positivi a lungo termine, ben oltre il lasso temporale di una congiuntura economica critica che richiede rigore.

1.3. Integrazioni al fondo per il trattamento accessorio: le buone pratiche

A dimostrazione del fatto che i meccanismi di migliore allocazione della spesa pubblica indicati dall' art. 16 del d.l. 98/2011 sono concretamente attivabili, è utile riportare alcuni esempi virtuosi di recupero delle risorse per la contrattazione integrativa attraverso l'attivazione di piani di riorganizzazione di strutture, processi e servizi, che hanno interessato realtà diverse per dimensioni e tipologia di amministrazioni coinvolte⁽¹⁴⁸⁾.

⁽¹⁴⁶⁾ Cfr. CORTE DEI CONTI, Ser. Reg.Veneto, Deliberazioni 513/2012/PAR, 531/2012/PAR e 532/2012/PAR.

⁽¹⁴⁷⁾ Cfr. CORTE DEI CONTI, Ser. Reg. Emilia Romagna, Deliberazione 398/2012/PAR.

⁽¹⁴⁸⁾ Le buone pratiche sono raccolte in CISL FP, *Guida operativa ai piani di razionalizzazione*, dicembre 2011, 35 ss.

Il *leading case* è costituito dall'ipotesi del contratto collettivo nazionale integrativo Inpdap per il 2011.

Per la prima volta, un articolato contrattuale richiama espressamente il meccanismo di finanziamento della contrattazione integrativa derivante dalle economie di gestione. L'art. 2, recante "*Costituzione, ammontare e ripartizione del Fondo*" sancisce, al co. 3 che «previo accordo tra le parti, a conclusione dei già avviati percorsi di attuazione delle norme vigenti in materia, il fondo per i trattamenti accessori potrà essere integrato delle risorse aggiuntive rispettivamente previste dall'art. 61, c. 17, del d.l. n. 112/2008 e dall'art. 16 del d.l. n. 98/2011, da destinare al finanziamento degli istituti afferenti al sistema premiante». Il sistema premiante disciplinato all'art.

Tra le misure di razionalizzazione finalizzate a reperire risorse per la costituzione del Fondo Unico di amministrazione (c.d. Fua) 2011, destinato a finanziare i trattamenti economici accessori per il personale non dirigente, sono individuati, all'art. 15, i risparmi derivanti dall'attività di programmazione e attivazione di interventi formativi. In particolare, riconoscendo la centralità di «interventi formativi volti a colmare i *gap* conoscitivi del personale delle aree rilevati in seguito al processo di rilevazione delle competenze», si accorda priorità alla gestione di programmi formativi relativi alle conoscenze tecnico/specialistiche in quanto «corrispondono al maggior fabbisogno e consentono, nell'ottica di razionalizzazione delle spese, di utilizzare da subito le risorse formative interne».

Interessante e significativo, considerata la centralità del ruolo ricoperto dall'Amministrazione proponente, è anche il piano triennale di razionalizzazione e riqualificazione della spesa per gli esercizi 2012-2014 presentato dalla Corte dei Conti il 21 giugno 2012 che «ne apprezza l'aderenza ai principi indicati dalla legge e sostiene il proposito teso ad acquisire risorse per il trattamento retributivo accessorio del personale amministrativo dell'Istituto».

Il piano, che costituisce la mappa di un percorso operativo che vede coinvolti tutti i centri di responsabilità e di spesa, si fonda su alcune principali direttrici di intervento: il taglio delle spese c.d. intermedie (spese di gestione per gli immobili con relativo accorpamento delle sedi e per la telefonia), realizzazione *in house* di iniziative formative e di convegnistica prima affidate a strutture esterne; iniziative di digitalizzazione, di primario interesse anche per il miglioramento dell'efficienza operativa con riguardo ad una pluralità di procedure amministrative che investono la gestione delle risorse umane e la formazione.

Una ulteriore buona pratica è rinvenibile nell'accordo politico per l'avvio della contrattazione sulle risorse aggiuntive siglato tra la Giunta provinciale di Trento e le organizzazioni sindacali il 7 settembre 2011 con l'obiettivo «di sperimentare modelli organizzativi innovativi in grado di efficientare l'utilizzo delle risorse e di allocare al meglio le potenzialità professionali nei servizi pubblici».

I punti qualificanti dell'Accordo prevedono che specifiche risorse confluiscono in un nuovo “fondo per la riorganizzazione e l'efficienza gestionale” – FOREG – che determinerà la riunificazione in una unica fonte di finanziamento di tutte le risorse prima destinate al generico “capitolo produttività”. Il fondo sarà alimentato, oltre che dalle risorse del fondo di produttività, dal 25 per cento dei risparmi derivanti dalla razionalizzazione della spesa di funzionamento del sistema pubblico e saranno destinate all'incentivazione del personale. La parte rimanente dei risparmi sarà destinata all'incremento quali/quantitativo dei servizi pubblici.

In linea con quanto convenuto nell'Accordo del 7 settembre 2011 la Provincia di Trento, nell'ambito della proposta di manovra economica triennale 2012-2014 ha previsto il rispetto delle priorità di consolidamento e di risanamento delle finanze pubbliche; le misure e le azioni finalizzate a responsabilizzare le amministrazioni pubbliche e a reperire risorse attraverso rigore, efficienza e razionalizzazione della spesa; la realizzazione di un complesso programma di azioni volte a rendere di-

sponibili servizi rispondenti alle reali esigenze degli utenti e delle imprese che operano sul territorio e, per quanto maggiormente rileva ai fini del tema oggetto di ricerca, l'introduzione di strumenti contrattuali stabili per la destinazione di una parte di risparmi alla produttività dei lavoratori.

In particolare, le misure di risparmio individuate dalla Provincia di Trento riguardano spese di natura discrezionale (spese per incarichi di studio e di consulenza per le quali è previsto un contenimento del 60 per cento rispetto al valore medio del biennio 2008-2009 e spese per incarichi di collaborazione, per comitati e commissioni e spese di comunicazione, per le quali è prevista una riduzione del 35 per cento rispetto al valore medio del triennio 2008-2010); spese per la gestione degli uffici (si avvia un progetto complessivo per la razionalizzazione degli spazi occupati dalle strutture provinciali, focalizzato sulla riqualificazione energetica delle strutture, sulla definizione di standard relativi agli spazi per dipendente, su un programma di dismissioni e acquisizioni di immobili volto ad accorpare le sedi della Provincia); altre minori spese di funzionamento per le quali è prevista una contrazione, rispetto al 2011, compresa tra il 5 per cento e il 10 per cento.

Ancora, tra le direttrici dell'intervento di razionalizzazione si inseriscono: la creazione di strutture di *staff* unitarie e di centri di servizio unitari per i diversi livelli di governo, da organizzare in una logica di rete per attività che richiedono alta specializzazione; la revisione della rete delle società e delle agenzie attraverso una necessaria razionalizzazione del loro numero e degli ambiti di operatività e la valorizzazione del loro ruolo di strumenti di supporto, in un'ottica di specializzazione delle competenze e degli investimenti.

La previsione del recupero per la contrattazione integrativa del 25 per cento delle risorse liberate mediante i sopracitati interventi rimane stabile e può generare ulteriori economie nell'ambito della contrattazione decentrata rispetto a quelle già definite dalla manovra economica provinciale.

Anche in realtà di più modeste dimensioni è stato possibile individuare e recuperare risorse derivanti da economie di gestione, anzitutto proponendo nuovi e più dinamici assetti organizzativi e incrementando, per questa via, il salario accessorio dei lavoratori pubblici.

Un esempio è dato dalla sottoscrizione di un Accordo sulle politiche organizzative dell'Ente siglato il 7 settembre 2011 tra le Organizzazioni sindacali confederali e Laziodisu, Ente pubblico per il diritto agli studi universitari nel Lazio. L'Accordo concretizza i principi contenuti nell'Intesa sul lavoro pubblico siglata il 4 febbraio 2011 e successivamente confluiti nell'art. 16 del d.l. 98/2011. Nel testo dell'Accordo si precisa che «in relazione alle economie che si realizzeranno le Parti ne verificheranno la quantità entro sei mesi, destinandone, sempre nell'ambito della normativa vigente (art. 27 del d.lgs. n. 150/2009) una parte fino ad un massimo del 30 per cento al Fondo per la produttività su progetti mirati per i dipendenti a valere per l'anno 2012». Dunque, a finanziare i contratti di secondo livello per i 230 dipendenti di Laziodisu, saranno le economie di gestione, che già dal 2012 sono confluite, per un terzo, in un apposito fondo per la produttività.

I punti qualificanti dell'accordo, frutto di un'accurata analisi sul bilancio dell'Ente, sono: la predisposizione di un modello organizzativo funzionale alle effettive esigenze organizzative dell'Ente (riduzione del numero dei dirigenti, verifica consulenze esterne, riorganizzazione delle funzioni e linee di lavoro del personale); rinternalizzazione del servizio di accoglienza prima affidato all'esterno con contestuale riallocazione di 31 dipendenti; un piano triennale per la valorizzazione e formazione del personale che accompagna i processi di riorganizzazione.

2. L'Intesa del 4 febbraio 2011 e il decreto correttivo alla Riforma Brunetta: il rinvio della meritocrazia

La storia dei tentativi di riforma della pubblica amministrazioni è caratterizzata da numerosi fallimenti, probabilmente perché il *policy maker*

italiano ha sempre scelto un approccio meramente formale e legislativo ad una riforma che non poteva essere portata avanti con successo senza la partecipazione dei dipendenti e l'avvio di un processo di responsabilizzazione sostanziale diffuso.

Il tentativo di riforma dell'organizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni avviato nel 2009 ha voluto segnare diversi elementi di discontinuità rispetto alle prassi fallimentari registrate nella gestione e nelle relazioni industriali del settore pubblico: l'eccessivo peso della concertazione, l'incertezza del quadro giuridico di riferimento, l'utilizzo improprio e non meritocratico della retribuzione accessoria, l'aumento del costo del personale e la riduzione dei servizi.

Tuttavia, collocandosi certamente nella fase storica più difficile dal punto di vista delle risorse finanziarie, ma al contempo in quella più idonea a sancire la necessità di un cambio di passo, ha mostrato il radicalizzarsi dello scontro interpretativo sulla riforma.

Da un lato, dunque, il prodursi di decreti di condanna per condotta antisindacale e l'affermarsi della tesi secondo la quale l'art. 65 del d.lgs. n. 150/2009 rinvierebbe la piena operatività della riforma alla prossima tornata contrattuale nazionale, dall'altro, il blocco sostanziale dell'applicazione dell'art. 19 dovuto alla consapevolezza dei suoi effetti penalizzanti sul trattamento economico dei dipendenti, hanno creato incertezze interpretative tali da invalidare l'effetto innovatore della Riforma.

L'Intesa del 4 febbraio 2011 ⁽¹⁴⁹⁾ siglata tra Governo ed organizzazioni sindacali sull'attuazione del d.lgs. n. 150/2009, giunge «come proposta di “tregua”» ⁽¹⁵⁰⁾, volta innanzi tutto ad attenuare l'impatto del “combinato disposto” del decreto Brunetta e della manovra finanziaria del 2010.

⁽¹⁴⁹⁾ *Intesa per la regolazione del regime transitorio conseguente al blocco del rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro nel pubblico impiego, 4 febbraio 2011*. In www.bollettinoadapt.it, indice A-Z, voce *Lavoro pubblico*.

⁽¹⁵⁰⁾ Cfr. L. OLIVERI, *Addio alla differenziazione nella valutazione della performance?* in *Working Paper Adapt*, 7 febbraio 2011, n. 116, 3.

Onde evitare la diminuzione delle retribuzioni complessive, ivi compresa la parte accessoria, ad opera della suddivisione in fasce di merito le parti convengono che «le retribuzioni complessive, comprensive della parte accessoria, conseguite dai lavoratori nel corso del 2010, non devono diminuire per effetto dell'applicazione dell'art. 19 del d. lgs. 150 del 2009». Un rinvio che, seppur circoscritto ad un solo articolo, assume un valore simbolico laddove si pensi che la differenziazione *ex lege* sulla performance individuale ha costituito la bandiera del cambiamento rispetto all'assetto precedente. Permarrebbe, anche a seguito dell'Intesa, solo l'effetto giuridico del collocamento nella fascia di merito alta previsto dagli artt. 23 e 24 del d.lgs. n. 150/2009, rispettivamente per le progressioni economiche e per quelle di carriera, peraltro anch'esse di incerto destino dopo la Manovra del 2010.

Il punto 3 dell'Intesa conferma la sostanziale disapplicazione dell'art. 19, relegandone l'operatività alla distribuzione delle risorse aggiuntive derivanti da eventuali risparmi di gestione. In questo modo, si garantisce lo *status quo*: il salario accessorio dei dipendenti delle amministrazioni e degli enti statali non verrà modificato. Solo gli elementi aggiuntivi del fondo, ove presenti, saranno oggetto della diversificazione in fasce.

A risentirne è l'intero meccanismo collocato a monte, con riguardo al ciclo della performance, destinato a lavorare a vuoto, nonché l'intero regime dislocato a valle, con rispetto all'incentivazione, condannato allo stallo: non solo l'art. 19, con la sua graduatoria su tre fasce basata sulle risultanze della performance individuale, ma anche l'art. 54, intervenuto a modificare l'art. 40 del d.lgs. n. 165/2001, con la sua ulteriore graduatoria su almeno tre livelli di merito, realizzata in forza della performance organizzativa delle amministrazioni, al fine della ripartizione da parte della contrattazione nazionale delle risorse destinate a quella integrativa. Da ultimo, l'Intesa viene a modificare l'originario disegno del d. lgs. n. 150 del 2009, laddove sancisce che «al fine di valorizzare le esperienze e i risultati in via di conseguimento, in termini di miglioramento degli indicatori di performance delle amministrazioni, saranno costituite in

sede nazionale, apposite commissioni paritetiche con il compito di monitorare e analizzare i risultati prodotti».

Pure esprimendo un parere positivo circa la neutralizzazione degli effetti provocati da una distribuzione forzata del personale in fasce di merito, è opportuno sottolineare un aspetto critico dell'Intesa, laddove sembra dimenticare elementi positivi del sistema premiale, come la performance organizzativa e il premio dell'efficienza, che sarebbe coerente attivare proprio in questa fase in cui si avvia un profondo processo di rivisitazione in senso riduttivo del perimetro del settore pubblico.

Anche in questa occasione si sconta l'approccio autoreferenziale con il quale si promuovono e gestiscono le riforme della pubblica amministrazione: attento alle dinamiche relative al personale senza alcun riferimento ai macro-processi che interessano le istituzioni, l'economia e la società nel complesso. Circa l'utilizzo delle risorse aggiuntive di cui al co. 17 dell'art. 61, comunque contenute, l'Intesa ha perso l'occasione per sancire un'applicazione immediata del premio per l'efficienza previsto dall'art. 27 del decreto ⁽¹⁵¹⁾.

I punti dell'accordo sono entrati in due successivi provvedimenti legislativi. In primis, l'articolo 16, comma 5 del decreto legge n. 98 del 2011 ha stabilito che: «eventuali economie aggiuntive effettivamente realizzate rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente [...] possono essere utilizzate annualmente, nell'importo massimo del 50%, per la contrattazione integrativa, cui il 50% destinato alla erogazione dei premi previsto dall'articolo 19 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150». Si tratta di un positivo rilancio della cultura della premialità proprio nel momento in cui i tagli lineari vengono rinforzati.

Successivamente, con il d. lgs. 141/2011 ⁽¹⁵²⁾, il legislatore ha confermato le scelte operate con la sottoscrizione dell'Intesa del 4 febbraio,

⁽¹⁵¹⁾ Cfr. sul punto F. VERBARO, *Il governo incerto di una riforma*, in *Guida al pubblico impiego*, 2, 2011, 39.

⁽¹⁵²⁾ D.Lgs. 1 agosto 2011, n. 141 "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e

rinviano l'attuazione del sistema premiante, diviso per fasce, alla successiva tornata contrattuale, e confermandone, al contempo, la validità in caso di risorse derivanti da risparmi di gestione.

Il cammino del sistema di misurazione, valutazione e premiazione della performance dall'entrata in vigore del d.lgs.150/2009 ad oggi è stato dunque caratterizzato da una continua oscillazione tra promozione e posticipazione. Da ultimo è intervenuto sul punto anche il d.l. 95/2012, confermando un'impostazione attendista del legislatore quasi a non voler ammettere lo stravolgimento dei suoi capisaldi.

Invero, non sono molte le novità in merito contenute nei commi da 11 a 11-*sexies* dell'art. 5 in materia di criteri e principi sulla valutazione, per la gran parte già contenuti nel titolo II e III del d.lgs. 150/2009. Significativo, invece, risulta essere il sistema di premialità individuato e il relativo meccanismo di finanziamento, che conferma la possibilità di finanziare il merito con le maggiori risorse derivanti dai piani di razionalizzazione di cui all'art. 16 del d.l. 98/2011.

Il comma 11 dell'art. 5 specifica che, ai fini della valutazione della performance individuale del personale dirigente, le pubbliche amministrazioni tengono conto sia del raggiungimento degli obiettivi nonché del contributo assicurato alla performance complessiva dell'amministrazione. Si ribadisce, inoltre, quanto già indicato all'art. 5 del d.lgs. 150/2009 relativamente alla qualità degli obiettivi, che «devono essere specifici, misurabili, ripetibili, ragionevolmente realizzabili e collegati a precise scadenze temporali». Un vincolo rivolto di fatto agli organi di indirizzo politico, deputati all'assegnazione degli obiettivi, per il mancato rispetto dei quali non si prevede ancora una volta alcuna sanzione. Sarebbe possibile configurare in detto caso un danno erariale in caso di erogazione d'indennità di risultato di fronte ad obiettivi generici o comunque in contrasto con quanto previsto dalla normativa richiamata. La valutazione dei comportamenti organizzativi e la capacità di valu-

trasparenza delle pubbliche amministrazioni, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 4 marzo 2009, n. 15, in *GU* n.194 del 22 agosto 2011.

tare in maniera differenziata i propri dipendenti sono già indicate, come contenuti obbligatori della valutazione individuale dei dirigenti, nei commi 1 e 2 dell'art. 9 del d.lgs. 150/2009.

Il comma 11-*ter* stabilisce che ai fini della valutazione individuale non vengono considerati i periodi di congedo di maternità, di paternità e parentale. Affermazione, questa, che sembra evocare il peso eccessivo che i sistemi di valutazione nella fissazione degli obiettivi conferiscono alla presenza piuttosto che al raggiungimento degli stessi, fermo restando che di fronte a periodi di assenza elevati comunque sarebbe difficile riconoscere indennità connesse al raggiungimento di risultati e ovviamente alla qualità dei comportamenti organizzativi. Aspetti, quindi, che i singoli sistemi di valutazione dovrebbero precisare e disciplinare.

L'unica novità di rilievo è quella contenuta al comma 11-*quinqües* dell'art. 5 che disciplina il sistema premiale della *performance* individuale e il sistema di differenziazione nella fase di disapplicazione degli artt. 19 e 31 del d.lgs. 150/2009 e del meccanismo rigido delle tre fasce ivi previsto. Si prevede, infatti, che al personale più meritevole, comunque individuato in una percentuale non inferiore al 10 per cento del personale, è riconosciuto un trattamento accessorio maggiorato tra il 10 e il 30 per cento rispetto al trattamento accessorio medio attribuito.

3. La valutazione come punto di snodo tra produttività del lavoro pubblico e riorganizzazione della P.A

Il quadro delle misure restrittive sul pubblico impiego, dal 2008 ad oggi, si è fatto sempre più ricco ed eterogeneo e la normativa più recente in materia di contenimento della spesa per redditi da lavoro dipendente si è rivelata complessa, di difficile attuazione ed interpretazione: specifiche misure riferite all'andamento di singole voci di spesa si sono sovrappongono ai limiti generali posti alla crescita complessiva della spesa pubblica; norme simili tra loro riguardano differenti platee di destinatari; numerose sono poi le eccezioni, le esenzioni, le misure riferite a sin-

gole aggregazioni di enti. Frequenti sono, inoltre, le norme di interpretazione autentica di precedenti istituti aventi, come noto, efficacia retroattiva.

Il legislatore, pressato dalle esigenze di contenimento della spesa, ha compresso pesantemente l'autonomia organizzativa e finanziaria di molte amministrazioni nel tentativo di sanzionare qualsiasi inefficienza gestionale che un buon *management* avrebbe dovuto saper rilevare e superare in maniera autonoma.

Nel complesso, tutte le misure di contenimento della spesa pubblica, intervenute a ridurre gli organici e il perimetro stesso della P.A., hanno messo in ombra e rinviato l'attuazione di politiche di personale mirate a correlare, da un lato, la programmazione del fabbisogno dei dipendenti con il dimensionamento ottimale degli assetti organizzativi e, dall'altro, la dinamica salariale con il necessario auspicato recupero di efficienza dell'azione amministrativa, attraverso percorsi premiali e selettivi per l'attribuzione di trattamenti accessori.

Invero, il fallimento della riforma non è imputabile, in via esclusiva, alle decisioni di finanza pubblica che ne hanno stravolto le condizioni di agibilità soprattutto da un punto di vista finanziario, quanto all'ostinata attenzione del legislatore agli aspetti prescrittivi.

La privatizzazione del lavoro pubblico, in seguito all'intervento riformatore del 2009, è diventata un involucro meramente formale, che del contesto privatistico ha l'aspetto ma nella sostanza torna ad una iperregolazione normativa lontana dalla flessibilità che sarebbe richiesta dal modello ispiratore del *New Public management*. Infatti, analizzando, oggi, la privatizzazione dei rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche e i suoi meccanismi operativi «viene da domandarsi se non siamo di fronte ad un travestimento, con il vecchio e ben noto diritto amministrativo del pubblico impiego camuffatosi, ma solo nelle forme e non nella sostanza, da diritto del lavoro privato»⁽¹⁵³⁾.

⁽¹⁵³⁾ Cfr. C. D'ORTA, *L'organizzazione della P.A. dal diritto pubblico al diritto privato: il fallimento di una riforma*, in *LPA*, 2, 2011, 57.

Le disposizioni introdotte, con un irrigidimento eccessivo del sistema di relazioni sindacali in sede decentrata, mostrano tutta la loro inadeguatezza soprattutto in un quadro di fondo come quello attuale, che mette al centro dell'agenda politica un ripensamento complessivo, in chiave efficientista, dell'amministrazione pubblica.

Soprattutto in una realtà come quella degli uffici delle pubbliche amministrazioni, sono obiettivamente elevati i rischi di inefficienza sottesi ad una gestione del sistema decentrato di relazioni sindacali fondata su basi esclusivamente autonomistico-discrezionali secondo la prospettiva indicata dalle disposizioni del d.lgs. 150/2009.

La scelta compiuta dal legislatore non può giustificarsi neanche alla luce del tentativo di configurare, come contrappeso del restringimento degli spazi negoziali, maggiori poteri al dirigente. Un valido dirigente/manager, infatti, deve saper costruire buone relazioni sindacali e contrattuali nei luoghi di lavoro, ed è assai dubbio che tale capacità possa derivare solo da un assetto legislativo di supporto, costituito da norme inderogabili che lo vincolino ad operare in un certo modo.

Occorre, piuttosto, la diffusione ed il radicamento, anche sulla base di una strategia formativa di ampio respiro, di una cultura manageriale che renda effettivamente comparabile il dirigente pubblico a quello privato, anche sul piano delle competenze sindacali.

Per altro verso, si deve riconoscere che, nonostante il carattere perentorio delle previsioni, molte delle potenziali conseguenze sul piano delle relazioni contrattuali viene a dipendere dall'interlocutore sindacale. In questa delicata fase di interventi restrittivi reiterati sul pubblico impiego, la valutazione della performance individuale, subordinata alla presenza di risparmi di gestione, viene a dipendere dalla capacità di tutti gli attori coinvolti nel processo di erogazione della prestazione/servizio, di convenire su disegni di reingegnerizzazione dei processi. Il tutto secondo una logica attenta alla dimensione della performance organizzativa.

Lo stato dell'arte mostra l'apertura di ampi profili di criticità e incertezza interpretativa delle norme, dovuti soprattutto ad un cambio di para-

digma in atto nel settore pubblico. La riforma trova il suo punto di maggior debolezza nell'aver trascurato la rilevanza della cosiddetta «leva organizzativa» basata su attività di reingegnerizzazione dei processi e di ristrutturazione degli apparati di servizi attraverso concentrazioni ed economie di scala e rimodulazione radicale delle strutture chiamate alla realizzazione delle missioni istituzionali di ciascuna struttura pubblica.

Una mancanza, questa, che urge di essere sanata se si pensa che circa il 50 per cento delle risorse impiegate da ciascuna organizzazione pubblica in Italia è assorbito da attività destinate a garantire la mera sopravvivenza della macchina stessa, e non dall'effettiva soddisfazione dello «scopo» pubblico perseguito ⁽¹⁵⁴⁾.

Grandi risultati sul piano dell'efficienza possono essere garantiti nel settore pubblico solo laddove si dia corpo a una mobilitazione forte e scandita da parte del *management* pubblico e delle organizzazioni sindacali, intorno a obiettivi sfidanti di miglioramento dei tassi di efficienza, raggiungibili solo attivando la leva organizzativa. Allo stato attuale è proprio da questa leva che viene a dipendere la disponibilità di risorse da destinare alla contrattazione integrativa e, per questa via, alla retribuzione accessoria.

Il grande mutamento in corso, quindi, è quello di un passaggio dalla centralità della performance individuale, come disciplinata nel d.lgs. 150/2009, al primato della performance organizzativa, quale canale esclusivo di reperimento di risorse per l'attivazione degli istituti premiali. Si rovescia la prospettiva accolta dal d.lgs. 150/2009 che accordava un evidente *favor* alla performance individuale, scontando una sottovalutazione dell'interdipendenza tra la prestazione del dipendente e le condizioni di contesto.

È questo il punto di partenza, da cui ha preso le mosse il Protocollo d'in-

⁽¹⁵⁴⁾ Cfr. Cfr. Atto del Senato n. 3170, Disegno di legge recante “*Disposizioni in materia di efficienza e ottimizzazione del lavoro pubblico*” d’iniziativa dei senatori Castro, Ghigo, Di Stefano, De Eccher, Bevilacqua, Rizzotti e Bianchi, presentato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 22 febbraio 2012.

tesa sul lavoro pubblico siglato l'11 maggio 2012 ⁽¹⁵⁵⁾ in cui le parti concordano sulla necessità di razionalizzare e semplificare i sistemi di misurazione, valutazione e premialità e la disciplina del ciclo di gestione della performance previsti dalla riforma del 2009. Si fa riferimento alla possibilità di superare il sistema di ripartizione dei dipendenti nelle fasce di cui all'articolo 19 del medesimo decreto, ferma restando la necessaria predisposizione di meccanismi atti ad assicurare la retribuzione accessoria differenziata in relazione ai risultati conseguiti. Questi interventi si vogliono «finalizzati a garantire, anche con le competenze affidate alla contrattazione, un miglior bilanciamento dei fattori valutativi in cui alla performance organizzativa venga assegnato un ruolo più significativo rispetto a quella individuale, tenuto conto dei diversi livelli di responsabilità ed inquadramento del personale».

L'Intesa, prende atto della necessità di spostare l'attenzione sull'organizzazione, come un qualcosa che precede e condiziona la stessa gestione dei dipendenti, senza presumere che un miglioramento significativo dell'azione pubblica possa avvenire in difetto di un processo di riorganizzazione concordato tra le parti. Da qui discende maggiore spazio di coinvolgimento dell'attore sindacale all'interno del ciclo di gestione della performance che dovrà spostare sempre più il proprio baricentro dall'apporto del singolo dipendente a quello della struttura.

L'Intesa risponde, in ultima analisi, ad alcune delle principali debolezze del sistema di misurazione e valutazione delineato dagli interventi correttivi del 2009. Da un lato reagisce all'accentuato «strabismo individualistico o individuo-centrico» ⁽¹⁵⁶⁾, per il quale si finge di credere che la efficienza/qualità dell'amministrazione consista nelle prestazioni dei singoli dipendenti soggette a premi o sanzioni e non, piuttosto, come invece dovrebbe essere, nella misurazione/valutazione/miglioramento dei servizi e prestazioni resi dalla amministrazione come organizzazio-

⁽¹⁵⁵⁾ *Intesa sul lavoro pubblico*, 11 maggio 2012, rinvenibile in www.bollettinoadapt.it, indice A-Z, voce *Lavoro pubblico*.

⁽¹⁵⁶⁾ Cfr. C. D'ORTA, *L'organizzazione della P.A. dal diritto pubblico al diritto privato: il fallimento di una riforma*, in *LPA*, 2, 2011, 53.

ne; dall'altro aspira a sanare il profilo critico della eccessiva proceduralizzazione di tutto quello che attiene alla gestione delle risorse umane, materia nella quale rientrano a pieno titolo gli istituti della premialità.

4. La prospettiva di nuove relazioni sindacali nel pubblico impiego

Da diverso tempo le amministrazioni pubbliche sono oggetto di riforme che hanno prodotto un ampio *corpus* normativo in continua evoluzione. Se i temi centrali delle riforme che hanno investito il lavoro pubblico sono stati, sin dagli anni Novanta, la “privatizzazione” del rapporto di lavoro e l'introduzione di regole e metodi manageriali nella *governance* della P.A., con tutto il corollario di conseguenze in tema di flessibilizzazione dell'organizzazione, di semplificazione nell'impiego delle risorse umane, di controlli di risultato più che di regolarità, di retribuzione variabile, allora, è inevitabile guardare con disillusione al percorso fin qui compiuto, perché quasi tutte le principali aspettative sono andate, alla prova dei fatti, deluse. Ed è inevitabile guardare con altrettanto scetticismo anche alle ulteriori ricette “correttive” messe in atto con la “terza stagione” di riforma del pubblico impiego, che, se opportunamente ha riportato al centro dell'agenda politica il tema della produttività del lavoro pubblico, tuttavia, ha compiuto l'errore di trapiantare culture e tecniche manageriali proprie di realtà caratterizzate da libere dinamiche relazionali e negoziali in un contesto fortemente iper-regolato.

L'accentuata scelta di campo a favore della forza prioritaria della legge come *driver* di cambiamento, ha mostrato tutta la sua inadeguatezza nel gestire il passaggio, cruciale, da una congiuntura economica favorevole, a quella attuale, in cui il recupero di produttività del settore pubblico, ancora troppo introflesso ed autoreferenziale, deve essere garantito pure in presenza di una drastica riduzione di risorse strumentali, umane e finanziarie.

L'attuale quadro finanziario segna l'avvio di una nuova fase storica per le relazioni sindacali spinte ad un profondo rinnovamento sotto l'azione congiunta di nuovi ed incalzanti vettori di innovazione, quali gli imperativi dell'efficienza e dell'efficacia della macchina pubblica, lo strutturale dinamismo presentato dall'organizzazione dei sistemi produttivi esterni alla P.A., la correlata esigenza di investire sulla modernizzazione dell'amministrazione e, contemporaneamente, quella di ridurre le spese di funzionamento. Le politiche di *austerity* adottate in tutti Paesi europei hanno inaugurato una nuova stagione in cui il rinnovo dei contratti nel settore pubblico, non è più finanziabile ricorrendo al *deficit spending* e non può più essere considerato un fattore esogeno rispetto all'andamento gestionale della singola amministrazione. La criticità della congiuntura economica ha aperto scenari sino ad ora sconosciuti per il pubblico impiego: dal necessario ridisegno degli assetti organizzativi delle amministrazioni pubbliche e del loro funzionamento, fino all'ipotesi, estrema, del dissesto finanziario di un ente con la correlata attivazione delle nuove regole che presiedono i licenziamenti collettivi ex art. 33, d. lgs. 165/2001 ⁽¹⁵⁷⁾.

Di fronte a sfide che riguardano, in ultima analisi, la salvaguardia di livelli sostenibili di welfare non si tratta solo di invertire la rotta brunettiana che ha affidato alla legge il compito di «far sentire sul collo delle burocrazia pubbliche il fiato del mercato e della concorrenza, pareggiando il conto con le imprese esposte ai rischi della globalizzazione» ⁽¹⁵⁸⁾. Anzitutto, si deve ammettere l'inadeguatezza di relazioni sindacali fondate sulle tradizionali materie e forme di partecipazione sindacale.

In questa direzione, infatti, si muove l'Intesa del 4 febbraio 2011 in cui le parti «in attesa della stipulazione dei nuovi contratti collettivi nazionali di lavoro, convengono sulla necessità di realizzare un sistema di relazioni sindacali che persegua condizioni di produttività ed efficienza

⁽¹⁵⁷⁾ Sul punto cfr. G. CARUSO, M. DI BIASE, *Licenziamento per "ragioni economiche": come cade (silenziosamente) il mito del posto fisso*, in *Bollettino Ordinario Adapt*, 22 febbraio 2012.

⁽¹⁵⁸⁾ Così L. ZOPPOLI, *Il ruolo della legge nella disciplina del lavoro pubblico*, in L. ZOPPOLI (a cura di) *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale scientifica, 37.

del pubblico impiego tali da consentire il rafforzamento del sistema produttivo, il miglioramento delle condizioni lavorative e della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonché la crescita della competenza professionale»⁽¹⁵⁹⁾.

L'ottimizzazione delle articolazioni dello Stato e dei livelli di Governo, che passa attraverso la riduzione delle strutture e degli organici, attraverso l'accorpamento e la dismissione degli enti non necessari, per giungere ad una distribuzione razionale e lineare delle competenze e, quindi, delle risorse umane e materiali a disposizione delle pubbliche amministrazioni richiede un modello di relazioni sindacali diverso rispetto a quello sperimentato nel passato, non solo nei comportamenti ma anche nell'assetto stesso della struttura contrattuale e degli strumenti attivabili.

Nello scenario aperto dalla crisi dei debiti sovrani, diventano rilevanti elementi prima estranei ai classici istituti di partecipazione: la piena conoscenza del quadro finanziario dell'ente e delle sue articolazioni, enti strumentali, associazioni e partecipate; il quadro aggiornato sul personale in servizio in relazione alle funzioni svolte e alle competenze in possesso; l'attivazione e valorizzazione di strumenti gestionali finora trascurati; l'adozione e gestione condivisa di piani di razionalizzazione volti a reperire risorse recuperate al secondo livello di contrattazione. Elementi, questi, prima appannaggio del datore di lavoro pubblico e ora, alla luce degli ampi processi di riforma che interesseranno gli assetti organizzativi e funzionali delle amministrazioni, divenuti strategici per la stessa azione di tutela e rappresentanza del lavoro pubblico.

Quanto detto trova conferma in diverse disposizioni: dalla considerazione della "situazione finanziaria" dell'amministrazione come causa legittimante la dichiarazione di esuberi ed eccedenze di personale (*ex art. 33, d.lgs. 165/2001*), al novellato primo comma dell'art. 97 Cost. che, a partire dal 2013, per effetto della legge costituzionale n. 1/2012, costituzio-

⁽¹⁵⁹⁾ Si rinvia alla nota n. 145.

nalizzerà l'obbligo di equilibrio e sostenibilità dei bilanci per ogni amministrazione ⁽¹⁶⁰⁾.

Da qui discende la consapevolezza che l'esperienza di rappresentanza sindacale dovrà cimentarsi in terreni che si collocano a monte e non più a valle delle decisioni finanziarie delle amministrazioni, attivando nuovi strumenti di integrazione tra la rappresentanza sindacale e quella sociale, primo fra tutti quello della trasparenza nella gestione delle risorse pubbliche ⁽¹⁶¹⁾.

In questa direzione si muove sia il d.l. 95/2012 c.d. decreto *spending review*, ricco di indicazioni sui luoghi ove possono annidarsi improduttività finanziarie (struttura delle funzioni, acquisti di beni e servizi, società collegate, canoni e noleggi, consulenze e esternalizzazioni, integrazioni tra amministrazioni, unificazione dei servizi di supporto), ma soprattutto la legge anticorruzione ⁽¹⁶²⁾ che introduce disposizioni rilevanti sul piano della trasparenza e della prevenzione di fenomeni illeciti nelle pubbliche amministrazioni. Si tratta di una normativa estremamente innovativa, posta l'inesistenza, fino ad oggi, nel settore pubblico di previsioni e misure analoghe.

Sul piano della strumentazione giuridica la legge anticorruzione prevede, per la prima volta, l'adozione da parte delle amministrazioni pubbliche di meccanismi di *risk management*, che implicano la realizzazione di mappature dei procedimenti, individuazione dei rischi di illeciti, meccanismi di rotazione e incompatibilità per i dirigenti, codici di com-

⁽¹⁶⁰⁾ La costituzionalizzazione dell'obbligo di equilibrio e sostenibilità dei bilanci per ogni amministrazione rilancia la prospettiva di considerare la contrattazione collettiva nel lavoro pubblico ontologicamente funzionalizzata al perseguimento degli obiettivi di buon andamento e imparzialità sanciti dall'art. 97 Cost. Secondo M. RUSCIANO, *Le fonti: negoziatore pubblico e contratti collettivi di diritto privato*, in *LPA*, I, 2007, 441 il contratto collettivo nel settore pubblico «finisce con l'essere lo strumento tecnico-giuridico (e politicamente assai utile) non soltanto per fissare le condizioni di lavoro dei dipendenti, ma anche per acquisire il consenso delle loro rappresentanze intorno ai temi della razionalizzazione e del controllo della spesa pubblica, come pure dell'efficienza e del buon andamento dell'azione amministrativa».

⁽¹⁶¹⁾ Cfr. sul punto C. RUSSO, *Scritti in onore di Mario Rusciano*, Editoriale Scientifica, in corso di pubblicazione.

⁽¹⁶²⁾ L. 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" in *GU* n.265 del 13 novembre 2012.

portamento, nonché misure di “trasparenza totale”, volte al riconoscimento di una *freedom of information* dei cittadini nei confronti del settore pubblico.

La legge, che sviluppa un’impostazione già presente nel d.lgs. n. 150 del 2009 ⁽¹⁶³⁾, valorizza l’idea di trasparenza intesa come controllo sociale sull’operato delle amministrazioni pubbliche, attraverso una rete di obblighi informativi a carico delle amministrazioni, esigibili dagli interessati, la cui inosservanza è sanzionata dall’ordinamento. Non più, quindi, soltanto accesso ai documenti qualificato dalla titolarità di un interesse sostanziale, ma vero e proprio diritto all’informazione, in armonia con le esperienze internazionali che consentono l’accesso anche a prescindere da un diretto interesse in gioco ⁽¹⁶⁴⁾.

La trasparenza si inserisce a pieno titolo nel novero degli strumenti finalizzati ad integrare le forme partecipative finora praticate per garantire alle organizzazioni sindacali la piena conoscibilità della gestione finanziaria dell’ente, funzionale ad evitare esuberi (art. 33 d.lgs. 165/2001) e ad incrementare il fondo del salario accessorio (art. 16 d.l. 98/2011).

Alla luce delle più recenti decisioni di finanza pubblica, la ricerca della produttività e dell’efficienza della P.A., diventa indispensabile per l’azione di tutela e rappresentanza del lavoro pubblico, dal momento che solo attraverso risorse recuperate all’inefficienza e all’improduttività della spesa è possibile dotare di ulteriori strumenti finanziari la contrattazione integrativa. Un sistema di relazioni sindacali che si vuole orientato all’ammodernamento delle pubbliche amministrazioni non può prescindere, dunque, dalla capacità di incidere sulle scelte strategiche di programmazione e spesa dell’ente, ovvero su profili finanziari. In questo senso «si persegue una funzionalizzazione di fatto della contrattazione collettiva, che però non nega né subordina la tutela

⁽¹⁶³⁾ Cfr. l’art. 11 del d.lgs. 150/2009 sul quale si legga R. CARAGNANO, G. CARUSO, *Le linee guida della Civit in materia di trasparenza*, in R. REMOTTI (a cura di), *Performance della pubblica amministrazione e obblighi di pubblicazione on line*, Dossier Adapt, n. 3/2011.

⁽¹⁶⁴⁾ Per un’analisi comparata in materia si rinvia a T. MENDEL, *Freedom of information: a comparative legal survey*, Unesco, 2008.

dell'interesse rappresentato, ma ha anzi consapevolezza del fatto che, in tempo di crisi di risorse, è solo perseguendo un interesse sociale e finanziario-organizzativo che è ancora possibile ottenere vantaggi per l'interesse proprio della rappresentanza sindacale dei dipendenti di quell'amministrazione»⁽¹⁶⁵⁾.

I numeri contenuti nelle ultime manovre finanziarie implicano scelte coraggiose e condivise e, per questo, la promozione di modelli nuovi di relazioni sindacali volti al perseguimento di un obiettivo strategico: attutire le conseguenze dei tagli sui livelli qualitativi e quantitativi dei servizi mediante il recupero di risorse derivanti dell'eliminazione degli sprechi e delle inefficienze.

La fase attuativa non può prescindere dall'adozione di una metodologia e di una cultura della gestione delle risorse pubbliche condivisa e responsabile. Gli interventi da attuare, d'altronde, sono troppo complessi, urgenti e necessari per essere affidati al volontarismo di pochi. Se si vuole perseguire una radicale e penetrante azione di efficientamento dell'amministrazione pubblica, l'unica strada percorribile è quella di coinvolgere, ad ogni livello, rappresentanti di interessi economici, sociali e del lavoro per realizzare priorità condivise e socialmente aggreganti. In questo quadro le relazioni sindacali possono mettere in campo le professionalità e la conoscenza organizzativa dei dipendenti pubblici, prefigurare percorsi di riqualificazione e mobilità del personale, prevedere modalità e risorse per riconoscere e valorizzare la performance organizzativa e quella individuale.

La produttività del settore pubblico è tornata ad essere nell'immaginario collettivo e nell'azione di governo una priorità strettamente collegata al risanamento del bilancio pubblico: un problema di costi e di equità sociale in una contingenza politico-finanziaria contrassegnata da sacrifici fiscali richiesti ad ampie categorie di cittadini, lavoratori e imprese. La differenza, rispetto al passato, è che oggi la questione ha assunto una dimensione e una valenza tali da richiedere soluzioni che garantiscano il

⁽¹⁶⁵⁾ Così C. RUSSO, *op. ult. cit.*

perdurare di effetti positivi a lungo termine, ben oltre il lasso temporale di una congiuntura economica critica che richiede rigore.

Di qui l'esigenza di rilanciare la contrattazione integrativa valorizzando gli strumenti che consentono di utilizzare lo strumento contrattuale come risorsa ai fini della gestione efficiente ed efficace del lavoro e, al contempo, come strumento di corretta allocazione delle risorse pubbliche, tarandolo sulle singole specificità dei contesti organizzativi. In questa direzione si muove l'art. 16 del d.l. 98/2011, attraverso cui acquisisce rilevanza giuridica la *ratio* dell'Intesa siglata il 4 febbraio 2011.

L'alternativa, rispetto alla possibilità di incrementare le risorse destinate alla contrattazione integrativa direttamente "dal basso" (*ex art. 16, d.l. 98/2011*), pure senza pregiudicare i vincoli di bilancio imposti dal "*wage freezer*" legislativo, è il rigoroso rispetto dei tagli imposti alle amministrazioni con il consueto corollario della conflittualità interpretativa delle norme e degli obiettivi, la duplicazione dei progetti e delle soluzioni, il disinteresse per le problematiche di sistema. Il risultato, come l'esperienza ci insegna, sarà quello delle mezze riforme e delle estemporanee soluzioni, espressione più di particolarismi che non di necessità generali.

Al contrario, la sfida economico-finanziaria che abbiamo davanti richiede un'attuazione condivisa degli ampi processi di riforma che ridisegneranno il settore pubblico nei prossimi anni. Ed è all'interno di questo complesso scenario di fondo che il rilancio della produttività del settore pubblico viene a dipendere dalla capacità delle parti di promuovere strumenti e approcci responsabilizzanti.

5. *Literature review*

Dopo tre anni dalla emanazione del d.lgs. 150/09 la relativa attuazione non ha prodotto soluzioni interpretative univoche, né certezze applicative anche alla luce dei ripensamenti e degli aggiustamenti di tiro da parte del legislatore seguiti al Dl 31 maggio 2010, n. 78, recante "*Misure urgenti in materia di stabi-*

lizzazione finanziaria e di competitività economica”, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale del 31 maggio 2010, n. 125 e convertito in L. 122/2010.

Un commento delle principali previsioni contenute nella manovra correttiva dei conti pubblici è rinvenibile in P. FUSO, *Necessità e promesse disattese: i vincoli di bilancio e l'equità sostanziale nel decreto legge n. 78/2010*, in *Working Paper Adapt*, n. 110, giugno 2010, in www.bollettinoadapt.it. In particolare l'art. 9, co.1, ha previsto per tutti i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, la cristallizzazione del trattamento economico, compreso il trattamento accessorio che, in nessun caso, avrebbe potuto superare quello in godimento nell'anno 2010. Si rinvia alla pubblicazione CISL FP (a cura di), *Scacco matto alla spesa pubblica*, 2010, 65 ss per un commento dettagliato della norma, finalizzata ad evitare la crescita inerziale delle retribuzioni nel triennio colpito dal blocco dei rinnovi contrattuali.

La norma avrebbe dovuto implicare un rinvio dell'attuazione del sistema di valutazione del personale previsto nel d.lgs. n. 150/2009, per un periodo pari a quello del blocco contrattuale (cfr. in tal senso CORTE DEI CONTI, Sezione riunite in sede di controllo, *Audizione sul dl 78/2010 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica"*, 10 giugno 2010 e, in particolare, la Circolare della Ragioneria dello Stato n. 12 del 15 aprile 2011 contenente le istruzioni per l'applicazione delle norme sui blocchi retributivi e stipendiali dei dipendenti pubblici). Per una dettagliata analisi delle norme della Legge finanziaria 2010 che impattano sulla retribuzione del pubblico dipendente si rinvia a G. BERTAGNA, *Blocchi retributivi e stipendiali: le istruzioni della Ragioneria*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 7/8, 2011, 16 ss.

Sui problemi posti dalla Manovra finanziaria 2010 si legga V. TALAMO, *Gli assetti della contrattazione integrativa dopo il D.lgs. n. 150 del 2009 e la finanziaria d'estate: ratio di una riforma*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT* – 110/2010. In riferimento al blocco retributivo F. CARINCI, *Il secondo tempo della riforma Brunetta: il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150* in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT* – 119/201, 62 ritiene che il “blocco retributivo”, eufemisticamente battezzato nella rubrica del suo art. 9, come “*Contenimento della spesa in materia di impiego pubblico*”, sia un copione tutt'altro che nuovo ma con un impatto ben diverso rispetto al passato, perché

pare ridurre al minimo la fornitura della benzina necessaria alla macchina messa a punto dal Ministro Brunetta, cioè la disponibilità finanziaria necessaria ad alimentare quella retribuzione di risultato, utilizzabile ed utilizzata sia come misura di incentivazione.

Dopo l'entrata in vigore del d.l. 78/2010 sono intervenuti diversi problemi interpretativi circa gli effetti della norma "blocca stipendi" e le regole per la costituzione del fondo per le risorse decentrate per gli anni soggetti a blocco retributivo e decurtazione di risorse. Sul punto si leggano L. MARTINO, *I chiarimenti della Corte dei Conti sul blocco degli stipendi*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 12/2010, 41 ss.; G. BERTAGNA, *Tutti i blocchi previsti per il trattamento accessorio*, in *Guida al pubblico impiego*, 3/2012, 16 ss.. In particolare, sulla circolare della Ragioneria generale dello Stato 15 aprile 2011, n. 12 contenente le istruzioni per l'applicazione delle norme sui blocchi retributivi si legga G. BERTAGNA, *Blocchi retributivi e stipendiali: le istruzioni della ragioneria*, in *Guida al pubblico impiego*, 7-8/2011, 16 ss.

Sulla valutazione dell'impatto sistemico del blocco contrattuale si legga anche A. ALAIMO, *La contrattazione collettiva nel settore pubblico tra vincoli, controlli e "blocchi": dalla "riforma Brunetta" alla "manovra finanziaria" 2010*, cit., 62 secondo la quale appare chiaro che alla finalità di provvedere al "miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure della contrattazione collettiva" la manovra finanziaria del 2010 abbia contrapposto urgenze di contenimento del costo del lavoro che, ancora una volta, hanno finito per avere la meglio sulle esigenze di ottimizzazione del funzionamento delle pubbliche amministrazioni e delle stesse procedure di contrattazione collettiva.

Una posizione critica sulla manovra finanziaria 2010 è assunta anche da P. FERRARO, *Prove generali di riforma*, cit., 241 secondo cui viene confermata, da un lato, una modalità di procedere a tentoni, nella quale le innovazioni proposte nel quadro di tentativi organici di riforma vengono superate e smentite da rimaneggiamenti frammentari e contingenti, come sempre imposti da impellenti esigenze di contenimento della spesa pubblica. Sull'impatto finanziario della "Manovra d'estate" si legga anche L. TRONTI, *La riforma della contrattazione nel pubblico impiego*, in *FUNZIONE PUBBLICA* (a cura di), *Rivista quadrimestrale Aran*, n. 2/2010, 32 ss. secondo il quale la negoziazione all'Aran dell'Accordo quadro sulla definizione dei nuovi comparti di contrattazione, attualmente bloccata, può costituire l'occasione per accompagnare il

varo del sistema di valutazione della performance con una contrattazione locale magari soltanto normativa, oppure anche economica ma nei limiti della redistribuzione in senso premiale delle risorse ottenute dal dividendo dell'efficienza, e quindi con un più che proporzionale risparmio di spesa. Si tratterebbe, secondo L'Autore, di un'occasione da non perdere per non vanificare il notevole lavoro normativo sin qui svolto al fine di assicurare un'amministrazione pubblica più snella, trasparente ed efficace.

Rispetto al disegno originariamente delineato nel d.lgs. 150/2009 lo scenario di riferimento entro il quale si collocano gli istituti della premialità nel pubblico impiego cambia sensibilmente. In direzione di un ulteriore blocco retributivo si muove il d.l. 98/2011 prorogando a tutto il 2014 le misure previste nella Manovra finanziaria 2010. Per un'analisi delle disposizioni che indicano sul pubblico impiego e, più esattamente, per il profilo delle modifiche sulle condizioni di applicabilità degli istituti premiali si rinvia a G. CARUSO, *Valutazione e premialità* in C. RUSSO (a cura di), *La guida dei lavoratori pubblici 2012*, Edizioni Lavoro, Roma, 101 e G. CARUSO, Art. 16: misure sul pubblico impiego, CISL FP, luglio 2011; P. MORIGI, *La Manovra economica di luglio e le prospettive per la contrattazione decentrata*, in *La Finanza Locale*, 2011, 4-5, 31 – 37; F. SAITTA, *La "Riforma Brunetta" e gli insegnamenti di Luhmann nell'originale rilettura di Fabrizio Fracchia*, in *LPA*, 2011, 5, 796 – 806.

Rispetto al passato, le disposizioni rivolte al pubblico impiego nella Manovra finanziaria di luglio, si muovono su un doppio binario: se da una parte vengono confermate le tradizionali leve di risparmio sulle spese sostenute per il pubblico impiego, dall'altra si aprono spazi utili al rilancio della contrattazione integrativa e al protagonismo sindacale attraverso piani triennali di razionalizzazione ex art. 16 d.l. 98/2011 (sul punto si legga M. BARILÀ, *Non solo tagli per le amministrazioni*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 7/8, luglio/agosto, 2011, Il Sole 24 Ore, Milano).

Indicazioni concrete su come gestire i percorsi alternativi alla proroga delle tradizionali leve di risparmio delle spese sostenute per il pubblico impiego, ovvero su come fare delle esigenze di contenimento delle spese una leva utile all'attivazione dei meccanismi premiali sono contenute in *I piani di razionalizzazione. Guida operativa*, Cisl Fp, dicembre 2011. Più in generale sulla necessità di attivare piani di razionalizzazione strutturali e nuovi modelli di gestio-

ne, di pensare a nuove soluzioni organizzative e logistiche si legga F. VERBARO, *I percorsi di razionalizzazione: proposte e idee per modelli di gestione più efficienti*, in G. CARUSO (a cura di) *Pubblico impiego: dalle manovre finanziarie vincoli e opportunità*, in *Bollettino speciale Adapt*, 10 novembre 2011, n. 55 e F. VERBARO, *La p.a. tra riforme e razionalizzazioni*, in *Bollettino Adapt*, 9 gennaio 2012.; F. VERBARO, *Maggiori economie dai piani di razionalizzazione*, in *Guida al pubblico impiego*, 7-8/2011, 25.

Il processo di costruzione dei piani dai quali verrà a dipendere l'effettività delle misure di valutazione del lavoro pubblico si muoverà in parallelo al macro processo di *spending review*, ovvero revisione mirata dell'allocazione di risorse tali da procurare economie di gestione, che interesserà le amministrazioni pubbliche. D. MONACELLI, A. PENNISI, *L'esperienza della spending review in Italia. Problemi aperti e sfide per il futuro*, Società italiana di economia pubblica, XXII Conferenza, 2010, definiscono la *spending review* come una serie di procedure e istituzioni legate alle decisioni, alla gestione e al controllo della spesa pubblica con l'obiettivo di contribuire ad una maggiore disciplina fiscale e assicurare una migliore *delivery* all'amministrazione pubblica. Secondo A. ZANARDI, *Spending review e fabbisogni standard. Due vie per la razionalizzazione della spesa pubblica*, Intervento presentato all'assemblea annuale Anci 2011, reperibile su www.anci.it, la *spending review* si sostanzia in un insieme articolato ed eterogeneo di procedure che ha due principali obiettivi: da una parte, sul piano contabile e finanziario, quello di migliorare la programmazione e la gestione del bilancio dello Stato, dall'altra, sul piano dei contenuti quali/quantitativi della spesa pubblica e delle sue modalità di produzione e fornitura, quello di favorire una maggiore efficacia della spesa rispetto agli obiettivi e a una maggiore efficienza nell'uso delle risorse umane e materiali. Anche secondo l'OCSE, *Discussion Paper on Typology and Implementation of Spending Review*, ottobre 2011, appare difficile addivenire ad una definizione univoca di *spending review*.

Per una rassegna delle esperienze internazionali, dei diversi approcci adottati e i diversi risultati ottenuti si legga, *La spending review nell'esperienza internazionale: una breve analisi*, Dossier di documentazione del Senato, n. 57, febbraio 2012, in cui la *spending review* è definita come quell'insieme di procedure che analizzano le tendenze della spesa, i meccanismi che la regolano e l'attualità o l'efficacia degli interventi che la compongono, al fine di migliora-

re la gestione e il controllo della spesa attraverso la razionalizzazione dei processi di bilancio, la verifica costante dei livelli di efficacia, efficienza e qualità dei programmi di spesa.

Per capire quale siano i maggiori punti di inefficienza della P.A. italiana sui quali intervenire in termini di processi di razionalizzazione si rinvia a P. GIARDA, *Dinamica, struttura e criteri di governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare* (c.d. Rapporto Giarda) e, più estesamente fanno il punto sullo stato dell'arte, partendo dalle esperienze realizzate, in Italia: il caso dell'Inps, quello del Comune di Torino, il caso del ministero per l'Università e la ricerca, fino a scendere sul terreno delle proposte realizzabili L. HINNA, M. MARCANTONI, *Spending review, È possibile tagliare la spesa pubblica italiana senza farsi male?*, Donzelli editore, 2012.

Per una considerazione critica sui rischi connessi all'ulteriore intervento di riduzione delle risorse destinate alla P.A. si leggano F. VERBARO, *L'eterno cantiere del lavoro pubblico*, in *Guida al pubblico impiego*, 5/2012, 3 ss.; M. BARILÀ, *Serve una riorganizzazione di qualità, non di soli tagli*, in *Guida al pubblico impiego*, 9/2012, 3 ss.; F. VERBARO, *Costare meno, funzionare meglio?*, in *Guida al pubblico impiego*, 7/8 2012, 39 sss.; F. VERBARO, *Le PA ai tempi della spending review*, in *Guida al pubblico impiego*, 9/2012, 27 ss.; M. BARILÀ, *Spending review. Leit motiv del 2012*, in *Guida al pubblico impiego*, 7-8/2012, 3 ss..

Una ulteriore battuta di arresto rispetto all'applicazione della Riforma Brunetta è stata l'Intesa del 4 febbraio siglata dai ministri della Funzione pubblica e del Lavoro e Politiche sociali con i sindacati della funzione pubblica aderenti a Cisl, Uil, Ugl, Cida, Confsal e Usae "per la regolazione del regime transitorio conseguente al blocco del rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro del pubblico impiego" in www.bollettinoadapt.it, indice A-Z, voce Lavoro pubblico.

Un commento sulle novità introdotte dall'Intesa sottoscritta il 4 febbraio 2011 e dal d. lgs. n. 141/2011 è contenuto in C. SEVERINO, *La "nuova" fase delle relazioni sindacali in Italia alla luce dell'intesa del 4 febbraio 2012 tra Governo e sindacati*, in *Osservatorio lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Adapt; A. BIANCO, *D.lgs. 141/2011: come cambia la legge Brunetta*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 9/ 2011; R. BRUNO, *Modifiche ed integrazioni alla ri-*

forma Brunetta: il decreto correttivo del 1° agosto 2011 n. 141, in *Osservatorio lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Adapt. Per una disamina dettagliata dell'intervento riformatore si legga A. BELLAVISTA, *Il decreto correttivo della riforma e il "cantiere aperto" del lavoro pubblico*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 12/2011, 1185 ss; M. ARGENZIANO, *Il decreto Brunetta torna in cantiere*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 7/8, 2011, 35 ss.; ID., *In arrivo il correttivo per l'applicazione della riforma*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 2/2011, 35 ss.

Sull'effetto di sostanziale depotenziamento del sistema di premi ed incentivi conseguente alla sterilizzazione dell'articolo 19 del d.lgs. 150/2009, ovvero del sistema delle fasce obbligatorie di valutazione, si legga L. OLIVERI, *Addio alla differenziazione nella valutazione della performance?*, in *Working Paper Adapt*, 7 febbraio 2011, n. 116. Il meccanismo previsto dall'intesa, ovvero la subordinazione dell'applicabilità degli istituti premiali alle risorse derivanti dai risparmi di gestione, c.d. dividendo d'efficienza, viene ripreso nel d.lgs. 1° agosto 2011, n. 141 – correttivo e integrativo del d.lgs. 150/2009 – che, dopo aver rinviato alla prossima tornata contrattuale il rigido sistema delle fasce in cui collocare determinate percentuali di dipendenti e dirigenti al fine della attribuzione del trattamento economico accessorio (art. 19, comma 2), fa salva la possibilità di applicarlo in presenza dei risparmi di gestione.

Per una disamina degli effetti del decreto correttivo sul sistema premiante, anche alla luce delle novità apportate dal d.l. 98/2011, si legga G. CARUSO, *Dalla Manovra non solo tagli, anche opportunità di responsabilizzazione*, in G. CARUSO (a cura di) *Pubblico impiego: dalle manovre finanziarie vincoli e opportunità*, in *Bollettino speciale Adapt*, 10 novembre 2011, n. 55.

Il fatto che a risentire delle modifiche è l'intero meccanismo collocato a monte, con riguardo al ciclo della performance, destinato a lavorare a vuoto, nonché l'intero regime dislocato a valle, con rispetto all'incentivazione, condannato allo stallo è sottolineato da F. CARINCI, *Il secondo tempo della riforma Brunetta: il d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150*, cit., 68. Una posizione critica sul congelamento dei meccanismi premiali è espressa da M. ARGENZIANO, *Tanto rumore per nulla*, in *Guida al pubblico impiego*, 3, 2011, 22 ss.; V. TESTA, *Valutazione? No. Grazie. Ne riparliamo tra tre anni*, in *Guida al pubblico impiego*, 4, 2011, 16 ss.

Un quadro negativo sugli interventi di rigore che hanno interessato il pubblico

impiego è tracciato da F. VERBARO, *La certezza del caso non fa bene alla gestione del personale*, in *Guida al pubblico impiego*, 3, 2011, 16 ss e da M. ARGENZIANO, P.F. RAFFAELLI, *Decreto Brunetta: la riforma che non c'è*, in *Guida al pubblico impiego*, 2, 2011, 14 ss; F. VERBARO, *Il Governo incerto di una riforma: l'Intesa Governo sindacati*, in *Guida al pubblico impiego*, 2, 2011, 38 ss.

In generale sullo stato d'implementazione della riforma e, in particolare, sullo stato dell'arte in tema di valutazione all'indomani dopo le modifiche apportate dal d.lgs. 141/2011 si legga L. ZOPPOLI, *La riforma Brunetta due anni dopo: relazioni sindacali, dirigenza e valutazione, Postfazione*, in *Ideologia e tecnica della riforma*, Editoriale scientifica, 2011.

I grandi processi di riforma che riguarderanno il settore pubblico (sui quali si veda U. BURATTI, C. CHIONNA, C. GALBIATI, G. NERI, *Il percorso di riforma parallelo nella PA*, in P. RAUSEI E M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata. Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, @2012 ADAPT University Press), implicano un intervento sulle relazioni sindacali. È questo il punto di partenza, da cui ha preso le mosse l'Intesa dell'11 maggio 2012. Sui contenuti dell'Intesa si legga CISL FP (a cura di), *Contrattazione, partecipazione, trasparenza*, 2012.

Per quanto riguarda i riflessi dell'Intesa sul sistema premiante M. BURATTI, M. TIRABOSCHI, *L'incerto impatto della riforma sul lavoro delle pubbliche amministrazioni*, in *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Giuffrè, 2012, 70, ritengono che rispetto alla posticipazione dell'entrata in vigore del sistema di classificazione per fasce di merito del personale pubblico prevista dal d. lgs. 141 del 2011 l'accordo si spinga oltre, ipotizzandone esplicitamente il definitivo superamento. Uno dei punti salienti dell'Intesa consiste, infatti, nel riordinare e semplificare i sistemi di misurazione, valutazione e premialità nonché il ciclo della performance rafforzando il raccordo tra ciclo di gestione della performance e la programmazione economico - finanziaria. Secondo F. VERBARO, *L'Intesa sul lavoro pubblico è l'occasione per un confronto*, in *Guida al pubblico impiego*, 23, nell'Intesa c'è un tacito riconoscimento dell'esigenza di rafforzare la parteci-

pazione dei dipendenti e delle organizzazioni sindacali ai processi di razionalizzazione della PA al fine di ridurre i costi dell'azione amministrativa e migliorare la performance organizzativa. Solo con misure promosse dal basso attraverso lo strumento dei piani di razionalizzazione ex art. 16 è possibile effettuare processi di revisione della spesa che adempiano al doppio ruolo di salvaguardare funzioni e servizi e non paralizzino la premialità. Per questa particolare chiave di lettura si rinvia ancora a CISL FP (a cura di), *I piani di razionalizzazione. Guida operativa*, 2011.

In merito al ruolo delle organizzazioni sindacali M. BURATTI, M. TIRABOSCHI, *L'incerto impatto della riforma sul lavoro delle pubbliche amministrazioni*, cit., 70, concordano sulla volontà di ritagliare un maggiore spazio di coinvolgimento delle stesse all'interno del ciclo di gestione della performance.

La natura degli istituti premiali cambia sensibilmente fino a perdere la premienza che gli era stata assegnata dalla legge e dalla dottrina e arriva a costituire un segmento, residuale, della performance organizzativa intesa non nei termini indicati dalla legge Brunetta quanto nella capacità della struttura nella quale si esplica la prestazione di garantire risparmi di spesa da destinare alla contrattazione integrativa e alla premialità. Sul punto concordava ancor prima delle modifiche intervenute F. CARINCI, *Il secondo tempo della riforma Brunetta*, cit., 66 secondo il quale occorre spostare l'attenzione all'organizzazione, come un qualcosa che precede e condiziona la stessa gestione dei dipendenti, senza, peraltro, presumere che un miglioramento significativo della pubblica amministrazione possa avvenire in difetto di un mutamento di mentalità, cultura, professionalità degli addetti, cioè, a guardare ad occhi aperti la nuda e cruda realtà di un ricambio generazionale.

Sulla situazione aperta dalla crisi della finanza pubblica in termini di nuove opportunità per la valutazione dettate da misure ispirate ad una logica costruttiva, performante e di lungo respiro, espressione compiuta del principio di responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile, di tutti i livelli di governo si rinvia a G. CARUSO, *Dalla Manovra non solo tagli, anche opportunità di responsabilizzazione*, in G. CARUSO (a cura di) *Pubblico impiego: dalle manovre finanziarie vincoli e opportunità*, in *Bollettino speciale Adapt*, 10 novembre 2011, n. 55.

Sul parallelo percorso delle relazioni sindacali in termini di rilancio della contrattazione integrativa quale canale preferenziale per incrementare le risorse

destinate alla premialità, pure senza pregiudicare i vincoli di bilancio imposti dal “*wage freezer*” si legga F. VERBARO, *Relazioni sindacali nel settore pubblico tra ripensamento e nuove frontiere*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 9, 2012, 61 ss. e, soprattutto, C. RUSSO, *Quale futuro per le relazioni sindacali nel lavoro pubblico*, in *Scritti in onore di Mario Rusciano*, Editoriale Scientifica, secondo il quale lo scenario delle nuove relazioni sindacali nel settore pubblico è fatto di trasparenza e alleanze prima ancora che di partecipazione e contrattazione; non perché le prime siano più importanti delle seconde, ma perché forniscono le informazioni (finanziarie e di politiche) per indirizzare e rafforzare il ruolo e le competenze professionali necessari e riempire di contenuto partecipativo e negoziale la rappresentanza degli addetti.

L’A., riferendosi alla costituzionalizzazione dell’obbligo di bilancio *ex art.* 97, co. 1, richiama il dibattito sulla funzionalizzazione del contratto collettivo pubblico. Sul punto M. RUSCIANO, *La riforma del lavoro pubblico: fonti della trasformazione e trasformazione delle fonti*, in *Le trasformazioni dei rapporti di lavoro pubblico e il sistema delle fonti*, Giuffrè, 1997, 69 ss. sostiene che l’autonomia collettiva deve confrontarsi con il principio costituzionale del buon andamento e dell’imparzialità dell’amministrazione tanto da non poter negare che la contrattazione collettiva nel pubblico impiego ha connotati tanto specifici da rendere impossibile l’inquadramento negli schemi interpretativi classici dell’autonomia collettiva del settore privato poiché per legge è tenuta a farsi carico in senso “ontologico” di interessi diversi da quelli delle controparti, contra A. MARESCA, *Le trasformazioni dei rapporti di lavoro pubblico e il sistema delle fonti*, Giuffrè, 1997, in *Le trasformazioni dei rapporti di lavoro pubblico e il sistema delle fonti*, Giuffrè, 1997, 40 ss. che pone l’accento sulla sostanziale libertà nell’*an* e negli “ambiti di disciplina” della contrattazione collettiva per il settore pubblico. Anche M. D’ANTONA, *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni*, in *ADL*, 4, 1997 e C. RUSSO, *Poteri, responsabilità e partecipazione nel lavoro pubblico*, Giappichelli, 1996, concordano nel criticare questa impostazione propugnando l’irriducibilità del fenomeno della rappresentanza collettiva a qualsiasi ipotesi di vincolo di scopo, soprattutto se, come aveva deciso il legislatore del 1993, il datore di lavoro pubblico agiva nell’organizzazione e nella gestione con i poteri del privato datore di lavoro.

Di specificità analiticamente indicate, che non escludono però la possibilità di ricondurre il contratto collettivo per i dipendenti pubblici nell'alveo della contrattazione collettiva di diritto comune parla G. GHEZZI, *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e la ridefinizione delle fonti*, in *Le trasformazioni dei rapporti di lavoro pubblico e il sistema delle fonti*, Giuffrè, 1997, 91 ss.

Più di recente discutono della funzionalizzazione del contratto collettivo pubblico E. ALES, *Contratti di lavoro e pubbliche amministrazioni*, Utet giuridica, 12; V. MAIO, *Contratto collettivo e norme di diritto*, Iovene, 2008, 230, A. TOPO, *Legge e autonomia collettiva nel lavoro pubblico*, Cedam, 2008, 132 ss.

ABBREVIAZIONI

<i>ADL</i>	<i>Argomenti di diritto del lavoro</i>
<i>D&G</i>	<i>Diritto e Giustizia</i>
<i>D&L</i>	<i>Diritto e lavoro</i>
<i>DDP</i>	<i>Digesto delle discipline pubblicistiche</i>
<i>DDPCom DE</i>	<i>Digesto delle discipline privatistiche</i>
<i>DL</i>	<i>Diritto dell'economia</i>
<i>DLM</i>	<i>Il diritto del lavoro</i>
<i>DLRI</i>	<i>Diritti lavori e mercati</i>
<i>DML</i>	<i>Il diritto del mercato del lavoro</i>
<i>DP</i>	<i>Diritto pubblico</i>
<i>DPL</i>	<i>Diritto e pratica del lavoro</i>
<i>DRI</i>	<i>Diritto delle relazioni industriali</i>
<i>DS</i>	<i>Droit social</i>
<i>EL</i>	<i>Economia e lavoro</i>
<i>FA</i>	<i>Foro amministrativo</i>
<i>FI</i>	<i>Foro italiano</i>
<i>GCost</i>	<i>Giurisprudenza Costituzionale</i>
<i>GD</i>	<i>Guida al diritto</i>
<i>GDA</i>	<i>Giornale di diritto amministrativo</i>
<i>Giornale dir. lav. e relaz. ind</i>	<i>Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali</i>
<i>GI</i>	<i>Giurisprudenza italiana</i>
<i>GLav</i>	<i>Guida al lavoro</i>
<i>GU</i>	<i>Gazzetta Ufficiale</i>
<i>I&S</i>	<i>Imprese e Stato</i>
<i>ILJ</i>	<i>Industrial Law Journal</i>
<i>LD</i>	<i>Lavoro e diritto</i>
<i>LG</i>	<i>Il lavoro nella giurisprudenza</i>
<i>LPA</i>	<i>Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni</i>
<i>LPO</i>	<i>Lavoro e previdenza oggi</i>
<i>MFI</i>	<i>Massimario del Foro italiano</i>
<i>MGC</i>	<i>Massimario di giustizia civile</i>
<i>MGI</i>	<i>Massimario della giurisprudenza italiana</i>
<i>MGL</i>	<i>Massimario giurisprudenza del lavoro</i>
<i>NDI</i>	<i>Novissimo Digesto italiano</i>
<i>NGCC</i>	<i>Nuova giurisprudenza civile commentata</i>
<i>NGL</i>	<i>Notiziario della giurisprudenza del lavoro</i>
<i>NLCC</i>	<i>Le nuove leggi civili commentate</i>
<i>OGI</i>	<i>Orientamenti della giurisprudenza del lavoro</i>
<i>PD</i>	<i>Politica del diritto</i>

<i>PE</i>	<i>Politica e economia</i>
<i>PS</i>	<i>Politica sindacale</i>
<i>QCost</i>	<i>Quaderni costituzionali</i>
<i>QDLRI</i>	<i>Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali</i>
<i>QL</i>	<i>Quaderni di diritto del lavoro</i>
<i>QRIDL</i>	<i>Quaderni della Rivista italiana di diritto del lavoro</i>
<i>QRS</i>	<i>Quaderni di Rassegna sindacale</i>
<i>RA</i>	<i>Rivista amministrativa</i>
<i>Racc. RCC</i>	<i>Raccolta Rivista della Corte dei Conti</i>
<i>RS</i>	<i>Rassegna sindacale</i>
<i>RI</i>	<i>Relazioni industriali</i>
<i>RFI</i>	<i>Repertorio del Foro italiano</i>
<i>RGC</i>	<i>Repertorio della Giustizia civile</i>
<i>RGI</i>	<i>Repertorio della giurisprudenza italiana</i>
<i>RGL</i>	<i>Repertorio della giurisprudenza del lavoro</i>
<i>RIDL</i>	<i>Rivista italiana di diritto del lavoro</i>
<i>RIMP</i>	<i>Rivista degli infortuni e malattie professionali</i>
<i>RDSS</i>	<i>Rivista del diritto della sicurezza sociale</i>
<i>RDPP</i>	<i>Rivista della previdenza pubblica e privata</i>
<i>RDC</i>	<i>Rivista di diritto civile</i>
<i>RDComm</i>	<i>Rivista di diritto commerciale</i>
<i>RDI</i>	<i>Rivista di diritto industriale</i>
<i>RGL</i>	<i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i>
<i>RTDPub</i>	<i>Rivista trimestrale di diritto pubblico</i>