

**'Premiare stanca'**  
**La retribuzione incentivante tra riforme routinarie e limiti strutturali**

Antonio Lo Faro

1. La valutazione non deve morire.	126
2. A volte ritornano.	127
3. Sine pecunia ne cantantur missae.	129
4. La differenziazione premiale, ovvero l'ottimismo.	131
5. Il fascino discreto delle progressioni.	134
6. Niente di (veramente) nuovo sul fronte della valutazione.	136

## 1. La valutazione non deve morire.

Sebbene per certi versi ancora ristretto tra gli incensi di chi lo considera fondamento di una amministrazione “ideale”<sup>464</sup> e gli strali di chi pervicacemente “Rifiuta il premio”<sup>465</sup>, il principio del merito sembra comunque aver preso il sopravvento sui suoi “oppositori”<sup>466</sup>, se non altro per quel che concerne la sua incidenza sulla conformazione della struttura retributiva dei dipendenti pubblici. Questo è almeno quanto sarebbe doveroso concludere stando alle intenzioni di un legislatore che, dalla prima alla quarta riforma del pubblico impiego, ha incessantemente cercato di valorizzare di quel principio non tanto la componente “etica” tanto cara a chi erge la meritocrazia a valore fondativo della intera organizzazione sociale<sup>467</sup>, quanto piuttosto la sua mera funzionalizzazione rispetto agli obiettivi di efficienza della azione amministrativa.

Non che - nell’approccio dei protagonisti del sistema, prima ancora che nelle disposizioni del legislatore - i dilemmi strutturali che affliggono la piena realizzazione di ogni sistema di retribuzione incentivante siano stati del tutto superati: la tensione “ontologica” tra individualizzazione dei trattamenti retributivi e logica dell’azione collettiva<sup>468</sup>, e una malcelata resistenza alla differenziazione delle retribuzioni derivante dalla fedeltà ai canoni dell’uguaglianza e della parità di trattamento<sup>469</sup>, costituiscono infatti vincoli di sistema che a tutt’oggi ostacolano una compiuta metabolizzazione da parte degli attori degli input provenienti dal legislatore. E tuttavia, non è revocabile in dubbio che nei sistemi di retribuzione premiale dei pubblici dipendenti (oltre che nelle policrome responsabilità dei pubblici dirigenti) anche l’ultimo legislatore abbia continuato ad individuare uno strumento atto a coltivare quell’intuizione dei primi riformatori - Massimo D’Antona *in primis* - secondo i quali il mutamento in senso efficientistico della pubblica amministrazione presuppone l’introduzione di nuove tecniche di gestione e di motivazione del personale che vi lavora. Tra queste, un ruolo primario assume la differenziazione in funzione incentivante dei trattamenti retributivi, le cui modalità operative sono state dal legislatore costantemente rinnovate, rimodulate, adeguate e riviste in quella che è stata definita una vera e propria “pedagogia della valutazione”<sup>470</sup> incessantemente riproposta dal legislatore nel tentativo di addivenire finalmente all’obiettivo perseguito ormai da oltre un quarto di secolo.

Immutato l’obiettivo, molteplici sono stati peraltro nel corso degli anni gli strumenti prospettati per conseguirlo, così come rivela una seppur rapida rassegna delle quattro privatizzazioni sin qui succedutesi, nell’ambito delle quali è dato osservare come la regolazione in materia di salario accessorio variabile abbia proceduto lungo un percorso non sempre lineare segnato da continue oscillazioni: tra legge e contrattazione collettiva; tra contrattazione nazionale e decentrata; tra

<sup>464</sup> CASSESE S. *L’ideale di una buona amministrazione. Il principio del merito e la stabilità degli impieghi*, Napoli: Editoriale Scientifica Italiana, 2007.

<sup>465</sup> Il riferimento è all’evocativo slogan (“lo rifiuto il premio”) utilizzato da alcuni settori del sindacalismo di base per contestare i meccanismi di retribuzione premiale introdotti nel comparto scuola dalla l. n. 107/2005.

<sup>466</sup> MATTARELLA B., *Il principio del merito e i suoi oppositori*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2007, p. 641 ss.

<sup>467</sup> Il riferimento è al dibattito acceso a seguito del volume di ABRAVANEL, *Meritocrazia. Quattro proposte concrete per valorizzare il talento e rendere il nostro paese più ricco e più giusto*, Milano: Garzanti, 2008. Sul punto, v. da ultimo il saggio di APPIAH, *Contro la meritocrazia*, pubblicato sulla *New York Review of Books* e pubblicato in italiano in *Internazionale* del 14-10 dicembre 2018).

<sup>468</sup> SESTITO, *Carriera, incentivi e ruolo della contrattazione collettiva*, in DELL’ARINGA e DELLA ROCCA (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel. Retribuzioni, produttività, organizzazione*, Bologna: il Mulino, 2017.

<sup>469</sup> DELL’ARINGA, *Contrattazione collettiva e ruolo dei dirigenti*, in DELL’ARINGA e DELLA ROCCA (A CURA DI), *op. cit.*

<sup>470</sup> LOVO, *La valutazione dei dipendenti pubblici: novità della riforma “Madia” e questioni aperte*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3/2018, p. 111.

performance individuale e collettiva; tra retribuzione incentivante e progressioni di carriera; tra universalità e selettività dei riconoscimenti premiali.

## 2. A volte ritornano.

Se dovessimo prendere per buona la rappresentazione comune secondo la quale l'efficacia di una disciplina di legge è inversamente proporzionale al contenzioso giudiziale che essa determina, con riferimento alla retribuzione premiale nel pubblico impiego si potrebbe evocare il titolo, divenuto idiomatico, di una nota canzone degli anni trenta: "Va tutto bene Madama la marchesa", vista la pressoché totale assenza di un contenzioso in materia che non sia quello avviato in sede di magistratura contabile per il recupero di somme indebitamente erogate.

In realtà, come il titolo di quella canzone notoriamente evoca, si tratterebbe di una valutazione minimizzante e palesemente errata: la assenza di contenzioso in materia non è infatti indicativa di una effettiva ed efficace applicazione dei sistemi di incentivazione retributiva nel settore pubblico, quanto semmai del suo esatto contrario; ovvero della sua scarsa attitudine a creare i presupposti per azionare pretese in giudizio: se le risorse sono modeste e la loro distribuzione è generalizzata, i motivi per ricorrere in giudizio non possono che essere limitati<sup>471</sup>.

Preceduta da annosi dibattiti su produttività e merito che avevano spesso prodotto prassi di erogazioni a pioggia, la riforma Brunetta aveva in effetti provato ad introdurre draconiani meccanismi di differenziazione retributiva su base premiale che - ove attuati - avrebbero probabilmente incrementato il tasso di contenzioso in materia. Ma le innegabili forzature darwinistiche insite nel sistema di classificazione del personale nelle tre fasce di merito (e demerito) sono state come noto travolte dal venir meno delle risorse destinate ad alimentarle, e non sono state riproposte dal legislatore del 2017, il quale ha provato a delineare i tratti di un sistema che i primi, e un po' affrettati, rinnovi contrattuali del 2018 non hanno per la verità contribuito a rendere ancora maturo.

Si tratta dunque di verificare - sebbene attraverso brevi note, limitate ad alcuni profili di regolazione - se la quarta disciplina degli incentivi retributivi dei pubblici dipendenti prospettata dalla c.d. Riforma Madia presenti innovazioni tali da modificare quelli che nell'esperienza applicativa delle precedenti riforme erano apparsi i limiti più evidenti.

Un primo dato che non può non essere evidenziato è certamente costituito dal ritorno del pendolo della fonte di regolazione dei trattamenti accessori di natura premiale, dalla legge verso la contrattazione collettiva<sup>472</sup>. Scelta, questa, maturata a ridosso delle contingenze economico finanziarie che avevano invece impedito l'attuazione degli "Ukase legislativi"<sup>473</sup> che caratterizzavano la riforma precedente.

È stato infatti proprio in occasione della rimozione del blocco delle dinamiche retributive dei pubblici dipendenti che la Corte costituzionale ha avuto modo di ribadire l'ineludibile funzione della autonomia collettiva "su ogni aspetto riguardante la determinazione delle condizioni di

---

<sup>471</sup> Con l'eccezione del contenzioso in materia di progressioni; materia questa, di cui però può essere revocata in dubbio - malgrado le intenzioni del legislatore e delle parti sociali - la riconducibilità all'idea di premialità (v. *infra* §. 5).

<sup>472</sup> ZOPPOLI L., *Il rapporto tra legge e contratto collettivo e il nuovo modello di relazioni sindacali 'partecipate'*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 3/2018, p. 408.

<sup>473</sup> Così definiti da SESTITO, *Carriera, incentivi...* op. cit., a p. 116.

lavoro, che attengono immancabilmente anche alla parte qualificante dei profili economici<sup>474</sup>, evidenziando così che più che i principi di uguaglianza (rispetto ai dipendenti privati) e di sufficienza e proporzionalità retributiva di cui agli art. 3 e 36 della Costituzione, il problema dei blocchi retributivi nell'impiego pubblico debba essere valutato alla luce del principio sancito dal primo comma dell'art. 39. Non si vuol certo dire che la riforma Madia abbia accantonato l'invenzione brunettiana delle fasce di merito normativamente etero-determinate solo perché la Consulta ha rimosso il blocco dei salari pubblici, ma certo nel richiamo della Corte alla contrattazione collettiva "come fattore propulsivo della produttività e del merito" può individuarsi uno dei fattori che - insieme all'Accordo concluso tra Governo e sindacati sul finire del 2016 - ha indirizzato gli esiti della riforma.

È dunque su questo pregresso che si innesta la riforma Madia, con la cui adozione viene in primo luogo superato quell'iconico *"solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge"* che dal 2009 limitava drasticamente gli spazi derogatori della contrattazione collettiva rispetto alle materie oggetto di normazione da parte del legislatore<sup>475</sup>. Con riferimento alle materie oggetto del presente contributo, tuttavia, la disposizione in oggetto non assume il ruolo dirimente che essa è suscettibile di assumere in altri contesti. Non tanto perché in materia di retribuzione premiale un ruolo primario assume la contrattazione integrativa, la quale non è considerata tra i livelli negoziali abilitati a derogare la legge. O perché, in un probabile errore di coordinamento tra terza e quarta riforma, è rimasto pienamente vigente l'art. 29 del Decreto 150/2009, il quale tutt'ora stabilisce che (tutte) le disposizioni su Merito e premi contenute nel Titolo III "hanno carattere imperativo, non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva e sono inserite di diritto nei contratti collettivi ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile". Quanto e soprattutto perché *"Nelle materie relative [...] alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, la contrattazione collettiva [tutta, anche quella nazionale di comparto] è consentita nei limiti previsti dalle norme di legge"*<sup>476</sup>.

La disposizione da ultimo richiamata è rimasta immutata; ciò che è cambiato sono invece "i limiti previsti dalle norme di legge", che in materia di retribuzione premiale sono stati come noto drasticamente ridotti. Da qui, l'espandersi del ruolo affidato alla contrattazione collettiva, non in deroga, ma in funzione complementare alla legge, secondo un modello di integrazione tra fonti che, almeno in apparenza, non diverge troppo da quello tradizionalmente riscontrabile nell'ambito dell'impiego privato.

Si tratta di vedere dunque se ad una siffatta apparente "normalizzazione" degli spazi di intervento attribuiti alla fonte negoziale collettiva, corrisponda una effettiva possibilità di prospettare quella che da sempre costituisce la *vexata quaestio* di ogni discussione sui sistemi di retribuzione incentivante nell'impiego pubblico: ovvero la piena equiparazione, o quantomeno la tendenziale comparabilità, tra le dinamiche della contrattazione di produttività nel settore privato e nella pubblica amministrazione.

<sup>474</sup> Corte Cost. n. 178/2015.

<sup>475</sup> V. art. 2, c. 2 del D. Lgs. 165/2001, dal cui testo è stata espunta la formula indicata nel testo.

<sup>476</sup> Art. 40, c. 1 D. Lgs. 165/2001, dal quale è stato espunto il riferimento alle progressioni economiche.

### 3. Sine pecunia ne cantantur missae.

Un primo punto di evidente frizione tra pubblico e privato, ricorrentemente evidenziato dagli studiosi dei processi organizzativi della pubblica amministrazione, attiene in primo luogo alla individuazione delle risorse disponibili per l'implementazione di politiche volte a compensare il merito e la performance dei dipendenti.

Al riguardo - nell'ottica di una analisi che, come la presente, è indirizzata essenzialmente alla verifica dei presupposti di funzionamento del sistema - rilievo primario assumono due disposizioni "manifesto" del decreto 75/2017, una soltanto delle quali è stata inserita nel corpus del Testo unico. Si tratta del nuovo comma 4<sup>ter</sup> dell'art. 40 TUPI, secondo cui al fine di perseguire obiettivi di semplificazione e miglioramento della produttività, la contrattazione collettiva nazionale riordina e razionalizza le regole in materia di dotazione e utilizzo dei fondi riservati alla contrattazione integrativa. Nonché dell'art. 23 del decreto 75/2015, giusta il quale la contrattazione collettiva nazionale, opera la differenziata distribuzione, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione.

Le disposizioni ora evocate danno luogo ad una sorta di minisistema normativo le cui linee-guida appaiono per certi versi contraddittorie.

Da una parte, con l'art. 40, c. 4<sup>ter</sup> del TUPI, si dichiara infatti una ambiziosa volontà di rivedere le regole di costituzione del fondo risorse decentrate, nell'esplicita ottica di funzionalizzarlo agli obiettivi di "valorizzazione degli apporti del personale, nonché di miglioramento della produttività"; anche tenuto conto che non è stato cancellato l'auspicio legislativo - sempre peraltro rimasto tale - introdotto dalla riforma Brunetta, che obbligava la contrattazione nazionale a destinare "apposite risorse [...] per premiare il merito e il miglioramento della performance dei dipendenti"<sup>477</sup>, disponendone altresì "le modalità di utilizzo" da parte della contrattazione integrativa<sup>478</sup>.

Dall'altra, con l'art. 23 del Decreto 75/2017, si ribadiscono i vincoli di contenimento delle risorse stabili assegnate alla sede decentrata, la cui misura non può eccedere i limiti dell'importo determinato per l'anno 2016<sup>479</sup>. Orbene, ove si consideri che con quelle risorse, invariate rispetto al 2016, l'amministrazione deve provvedere anche al finanziamento delle voci "non premiali" del salario accessorio, il cui ammontare risulta aumentato a seguito dei rinnovi della contrattazione di comparto, ne deriva inevitabilmente che le risorse concretamente utilizzabili in sede decentrata per incentivare e premiare il merito sono indubbiamente piuttosto ridotte. Anche perché è consolidato nella giurisprudenza contabile l'orientamento che espressamente considera la quota del Fondo risorse decentrate destinata ad obiettivi di incentivazione e la rimanente quota dello stesso Fondo destinata a finanziare indennità fisse, come "un sistema di vasi comunicanti" nel quale un'eventuale crescita dell'una può essere compensata dalla diminuzione dell'altra<sup>480</sup> al fine ultimo di non superare il tetto complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio.

<sup>477</sup> Art. 45, c. 3<sup>bis</sup> D. Lgs. 165/2001.

<sup>478</sup> Art. 40, c. 3<sup>quinq</sup> D. Lgs. 165/2001, anch'esso introdotto dalle riforme del 2009.

<sup>479</sup> Con la differenza, rispetto alla precedente la principale novità, del venir meno dell'obbligo di ridurre la dotazione del Fondo in proporzione alle avvenute cessazioni.

<sup>480</sup> Così da ultimo Corte dei Conti, Sez. Reg. contr. Puglia, Deliberazione n. 27/2019/PAR del 21 febbraio 2019. Nel medesimo senso, Corte dei Conti, Sez. Reg. contr. Lombardia n. /54/2018/PAR, ove si ribadisce che nel computo del tetto di spesa previsto dall'art. 23 del D. Lgs. 75/2017 devono intendersi ricomprese tutte le risorse destinate al trattamento accessorio del personale, ivi incluse quelle che il 3° comma dell'art. 23 prevede che regioni ed enti locali possano destinare alla componente variabile del salario accessorio.

La opportuna distinzione concettuale tra regole di costituzione e regole di utilizzo del Fondo risorse decentrate per il salario accessorio, non può dunque impedire di evidenziare come, su un piano di fatto, le due dimensioni inevitabilmente si intersechino, con effetti mortificanti per quella quota di salario accessoria destinata a finanziare le politiche di incentivazione e premialità. Non prevedere in fase di costituzione del fondo un efficace e consistente vincolo di utilizzo dello stesso per finalità di premialità, lascia infatti pressoché immutata una realtà nella quale in sede decentrata i fondi disponibili continuano ad essere utilizzati per finanziare forme di salario accessorio che in realtà nulla hanno a che vedere con la premialità, essendo invece dirette a compensare prestazioni o caratteristiche della prestazioni comunque ricorrenti, come le indennità di turno o reperibilità, le progressioni economiche, le indennità di comparto e le posizioni organizzative.

In definitiva, il finanziamento della retribuzione di produttività nel pubblico impiego continua a scontare il peso di problemi che in quello privato nemmeno si pongono<sup>481</sup>. Nel settore privato infatti, la retribuzione di produttività “si finanzia da sola”, nel senso che ciò che viene distribuito sotto forma di premio ai dipendenti è una parte degli incrementi dei profitti eventualmente derivanti dal mercato. In questo senso, nel settore privato la premialità esiste solo se ci sono le risorse per finanziarla, e non si pone dunque un problema di predisposizione a monte di risorse da distribuire con funzioni di incentivazione: o il mercato ha premiato l'azienda creando risorse che essa distribuisce; oppure il mercato non produce alcuna risorsa aggiuntiva e dunque non si procede ad alcuna distribuzione.

Nel settore pubblico, al contrario, non vi sono meccanismi di mercato in grado di finanziare eventuali redistribuzioni di quote di profitto a favore dei dipendenti meritevoli. Ne consegue che, se davvero si vuole garantirne l'effettività, le politiche di incentivazione e premialità costantemente promesse e promosse dal legislatore devono poter contare su una quota di risorse certe, dedicate e non distraibili a favore di altri emolumenti, in assenza delle quali nessuna politica di incentivazione e premialità, per quanto normativamente promossa, potrebbe avere luogo.

Non sufficientemente vincolante - anche alla luce dei primi rinnovi contrattuali post-riforma del 2018<sup>482</sup> - sembra in questo contesto la nuova disposizione introdotta dal novellato art. 19 del Decreto 150/2009, giusta la quale il contratto collettivo nazionale “stabilisce la quota delle risorse destinate a remunerare, rispettivamente, la performance organizzativa e quella individuale”. Predeterminare soltanto la ripartizione “interna” delle risorse premiali disponibili tra performance individuale e organizzativa, senza tuttavia specificare quanta parte del trattamento economico accessorio complessivo debba essere riservata alla premialità, rischia di perpetuare inercialmente una situazione nella quale, come detto, la gran parte del fondo risorse decentrate rimane assorbita da emolumenti privi di ogni connessione con la retribuzione incentivante.

Né può dirsi che all'uopo soccorra il comma 3bis dell'art. 40 TUIP, che pure impone alla contrattazione integrativa di destinare alla premialità “una quota prevalente delle risorse finalizzate ai trattamenti economici accessori comunque denominati”. Tale disposizione, infatti, solo apparentemente devolve alla retribuzione incentivante la maggior parte delle risorse

---

<sup>481</sup> In questo senso, già TALAMO, *Gli interventi sul costo del lavoro nelle dinamiche della contrattazione collettiva nazionale ed integrativa*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3-4/2009, p. 497.

<sup>482</sup> Sui quali v. assai criticamente, OLIVERI, *Contratto collettivo poco innovativo: costituzione del fondo e produttività*, in *BlogOliveri* 03.02.2018 (<https://luigioliveri.blogspot.com/2018/02/contratto-collettivo-poco-innovativo.html>)

disponibili in sede decentrata, ove si consideri che- con precisazione di cui francamente non si sentiva il bisogno- la novella del 2017 ha specificato che “La predetta quota è collegata alle risorse variabili determinate per l’anno di riferimento”, ovvero ad una parte limitata ed aleatoria delle risorse disponibili<sup>483</sup>. Seppur non chiarissima, la precisazione sembra circoscrivere la grandezza su cui misurare la quota prevalente, alla sola parte variabile del Fondo, lasciando invece immune da vincoli di destinazione la parte stabile.

Non sembra conseguentemente che la nuova disciplina di legge riesca a garantire un deciso mutamento di rotta rispetto alla situazione pregressa, come del resto dimostra la “timidezza” dei primi rinnovi contrattuali post-riforma, rispetto ai quali la Corte dei Conti non ha avuto esitazione - in sede di certificazione dell’ipotesi di contratto collettivo del comparto Funzioni centrali- a giudicare il testo “complessivamente deludente [visto che] le risorse disponibili risultano utilizzate pressoché esclusivamente per corrispondere adeguamenti delle componenti fisse della retribuzione<sup>484</sup>.

Certo, predeterminare una quota di risorse vincolandole a fini di premio di una produttività che, a posteriori, potrebbe anche non concretizzarsi, è circostanza che esclude ogni tendenziale assimilazione tra pubblico e privato. Ma in assenza di meccanismi di mercato che premino una efficienza già prodottasi, le pubbliche amministrazioni non possono che affidarsi ad una produttività promessa o auspicata, predisponendo le risorse destinate a premiarla. Riservandosi semmai la possibilità di non impiegarle ove l’auspicio di una maggiore produttività non dovesse realizzarsi.

#### 4. La differenziazione premiale, ovvero l’ottimismo.

“Una politica salariale che include una logica premiale è quasi per definizione foriera di differenziazioni retributive”, ha notato di recente un protagonista del dibattito economico sui temi della valutazione<sup>485</sup>. Ed in effetti- sebbene per alcuni indigesta e per altri semplicemente inutile, se non dannosa, rispetto ai fini motivazionali (del personale) ed efficientistici (dell’organizzazione) ad essa sottesi<sup>486</sup>- l’idea di una necessaria differenziazione dei compensi elargiti con finalità di premio o incentivo, ricorre significativamente più volte nel linguaggio di un legislatore che dimostra di aver ben presente il rischio di perpetuare la stagione della elargizioni a pioggia; o, come è stato detto, “a pioggerellina”<sup>487</sup>, vista la misura ridotta degli importi elargiti (al di fuori dell’area dirigenziale) nel contesto della premialità.

Di una “significativa differenziazione” *dei giudizi* nella valutazione dei propri collaboratori parlano l’art. 9 del Decreto 150/09, indicandola quale parametro di valutazione della performance

---

<sup>483</sup> La parte variabile del Fondo è alimentata da cessioni di servizi, risparmi derivanti dai piani di razionalizzazione di cui all’articolo 16 del d.l. 98/2011, sponsorizzazioni, risorse per l’attivazione di nuovi servizi, sanzioni per le inosservanze del codice della strada.

<sup>484</sup> Corte dei Conti, *Rapporto di certificazione sulla ipotesi di contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto Funzioni centrali triennio 2016-2018 del 23 marzo 2018*. In termini simili le osservazioni di Giuseppe Travaglini in un articolo pubblicato su *La Repubblica* del 5 marzo 2018, ove si stigmatizzano le previsioni del CCNL del comparto scuola “dove il contratto è stato in parte finanziato con risorse inizialmente destinate alla premialità”.

<sup>485</sup> SESTITO, *op. cit.*, p. 125.

<sup>486</sup> PASTORELLO, *Ambivalenze della valutazione individuale. Vie di uscita*, in DELL’ARINGA e DELLA ROCCA (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel*, *op. cit.*

<sup>487</sup> M. RICCI - DI NOIA, *Relazioni sindacali e contrattazione collettiva nel settore pubblico dopo la riforma Madia e i rinnovi contrattuali*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1-6/2017, p. 26.

individuale dei dirigenti<sup>488</sup>, nonché l'art. 14 del medesimo testo, che considera la differenziazione quale elemento centrale dei processi di misurazione e valutazione affidati agli organismi interni di valutazione<sup>489</sup>. Così come una distribuzione indifferenziata *degli incentivi e dei premi* risulta oggetto dell'esplicito divieto posto dal successivo art. 18, c. 2 del medesimo testo. Le "due differenziazioni" - di giudizi e di premi- sono infine poste in connessione dal nuovo art. 19, il quale sostituisce il precedente discusso sistema delle fasce obbligatorie di merito con una previsione che affida al contratto collettivo nazionale il compito di fissare "criteri idonei a garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi [...] corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati".

Alla luce del richiamato quadro normativo- e tenuto conto della norma base introdotta dalla riforma Brunetta e non modificata dall'ultima riforma, giusta la quale "La contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali"<sup>490</sup> – è dunque il contratto collettivo nazionale la fonte deputata a definire il tasso di intensità della differenziazione retributiva premiale, con una marginalizzazione della contrattazione integrativa che già dalla riforma del 2009, ed anche in quella del 2017, ha presumibilmente trovato la sua ragione d'essere in prassi non proprio commendevoli che negli anni precedenti avevano visto la sede decentrata come fonte di trattamenti premiali non esattamente selettivi<sup>491</sup>.

La negoziazione nazionale viene dunque evidentemente percepita come una sede meno esposta a tentazioni di distribuzione indifferenziata; il che impone di estendere l'analisi dalla legge ai primi contratti collettivi di comparto stipulati nel post-riforma Madia, al fine di verificarne la rispondenza rispetto ai descritti auspici formulati dal legislatore<sup>492</sup>.

Si conferma in primo luogo una evidente compressione delle risorse destinate alla premialità individuale, dal momento che la già ricordata correzione legislativa del 2017- la quale precisa che la "quota prevalente" delle risorse destinate ai trattamenti accessori di cui parla il comma *3bis* dell'art. 40 TUPi debba essere misurata solo sulla parte variabile del Fondo (v. *supra* §. 3)- viene ulteriormente declinata dal contratto collettivo di comparto, il quale prevede<sup>493</sup> che con riferimento alla performance individuale l'aggettivo "prevalente" non debba essere interpretato in termini assoluti (ovvero il 50,1% delle risorse, variabili, disponibili) ma solo in termini relativi, dovendosi destinare ad essa "almeno il 30% di tali risorse". Compatibile con questa lettura rimane peraltro la possibilità che la quota delle risorse utilizzate per premiare la performance- individuale e organizzativa - diventi davvero prevalente ove ai trattamenti correlati alla performance

<sup>488</sup> Art. 9, c. 1, lett. d) D. Lgs. 150/09

<sup>489</sup> Art. 14, c. 4, lett. d) D. Lgs. 150/09, così come modificato dalla riforma Madia

<sup>490</sup> Art. 40, c. *3bis* D. Lgs. 165/2001.

<sup>491</sup> V. comunque l'opinione di L. ZOPPOLI, *Il rapporto tra legge e contratto...*, op. cit., il quale non esclude significativi spazi di intervento della contrattazione decentrata, obiettando che "sarebbe riduttivo interpretare come tassativo il riferimento alla contrattazione nazionale contenuto nel nuovo art. 19 del d. lgs. 150/2009. Più in generale, sia l'Autore prima citato sia DELFINO, *I 'nuovi spazi' negoziali*, IN ESPOSITO - LUCIANI - A. ZOPPOLI - A. ZOPPOLI, a cura di, *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, 2018, tendono a relativizzare la marginalizzazione della contrattazione integrativa, rilevando che il suo insopprimibile ruolo nel sistema di relazioni sindacali non può che sopravvivere anche alle più recenti innovazioni legislative. Sul punto v. anche BELLAVISTA, *Contrattazione collettiva e partecipazione sindacale nella riforma Madia*, in *Giurisprudenza italiana*, aprile 2018, p. 1005.

<sup>492</sup> V. per una prima analisi G. RICCI - CUTTONE, *Performance e strumenti premiali*, in AMOROSO - DI CERBO - FIORILLO - MARESCA, a cura di, *Il lavoro pubblico*, Milano: Giuffrè Francis Lefebvre, di prossima pubblicazione

<sup>493</sup> Ma si dovrebbe dire "i quali prevedono", visto che, sul punto, le rispettive previsioni sono identiche in tutti e quattro i nuovi CCNL, con qualche peculiarità nel comparto Sanità.

organizzativa sia destinato almeno un 20,1% delle risorse, in modo tale che la somma delle risorse destinate ai due tipi di performance integri la soglia della prevalenza, intesa in termini assoluti.

Quanto alla differenziazione, i nuovi CCNL declinano un siffatto imperativo- tale da considerarsi alla luce del novellato art. 19 del decreto 150- in un senso per così dire “inclusivo”, che supera le asprezze del precedente meccanismo delle fasce nella misura in cui non prevede più un’area di dipendenti ineluttabilmente esclusi da ogni trattamento premiale (il “restante” venticinque per cento collocato nella terza fascia di merito di cui parlava il vecchio art. 19), ma che tutto sommato mantiene dalla riforma Brunetta l’idea di un “superpremio” riservato ad un’area di “eletti” che caratterizzava il sistema precedente.

Disponendo infatti che ai dipendenti che conseguano le valutazioni più elevate sia attribuita una maggiorazione del premio individuale comunque non inferiore al 30% del valore medio dei premi attribuiti al personale valutato positivamente<sup>494</sup>, la contrattazione collettiva di comparto in buona sostanza non esclude che attraverso il livello decentrato - cui spetta la definizione sia della percentuale di maggiorazione del superpremio, sia della cerchia di eletti cui esso spetta- si giunga ad una situazione esattamente identica a quella divisata dal vecchio art. 19: ovvero, in ipotesi, che al venticinque per cento del personale spetti l’attribuzione del cinquanta per cento delle risorse. Anche se pare alquanto improbabile, per la verità, che ciò possa avvenire in una sede- quella decentrata- che sin qui non si è certo dimostrata particolarmente coraggiosa o innovativa sul punto. Un maggiore protagonismo del contratto nazionale forse non avrebbe guastato, anche se il timore di riprodurre in sede negoziale un meccanismo selettivo non troppo dissimile alla riforma Brunetta ha probabilmente giocato un ruolo non secondario<sup>495</sup>.

Il sistema “base” della differenziazione premiale viene poi completato- ai due poli estremi della valutazione- da due ulteriori elementi di disciplina.

A favore di coloro che conseguono una valutazione di eccellenza è previsto, anzi mantenuto, un bonus annuale delle eccellenze, la cui determinazione, quanto ai destinatari e alla misura del beneficio, è ancora una volta affidata dall’art. 21 del decreto 150/2009 alla contrattazione collettiva nazionale. Sul punto, tuttavia, la prima contrattazione di comparto post-riforma non ha raccolto il rinvio del legislatore, rimanendo in materia del tutto silente. Essendo stati ormai abrogati i puntuali riferimenti contenuti nella precedente versione dell’art. 21- secondo cui il bonus delle eccellenze era assegnato, tra i dipendenti collocati nella prima fascia di merito, a non più del 5% del personale- e in mancanza di regolazione collettiva di comparto, è fortemente revocabile in dubbio che il bonus possa essere allo stato attribuito, “poiché la legge non attribuisce spazi diretti al livello integrativo, che quindi, a rigore, non potrebbe intervenire”<sup>496</sup>.

All’estremo opposto della differenziazione, si pone invece una previsione del tutto nuova introdotta dalla riforma Madia, che in qualche modo può essere considerata una sorta di surrogato della disposizione “punitiva” che in precedenza sanzionava con l’esclusione da

<sup>494</sup> Art. 78 CCNL Funzioni centrali, ed in termini identici artt. 69 CCNL Funzioni locali; 20 Ccnl Istruzione e ricerca e 82 CCNL Sanità.

<sup>495</sup> Non mancano comunque voci che hanno fatto notare come la definizione dei criteri di differenziazione, del personale e dei premi, non possa che avvenire a livello decentrato, laddove “ciascuna amministrazione può calare le voci retributive collegate alla produttività nel concreto della propria vicenda organizzativa, modellandole in modo da erogare un servizio efficace ed efficiente” (MONDA, *La valutazione delle performance: programmazione degli obiettivi e gestione premiale*, in ESPOSITO - LUCIANI - A. ZOPPOLI - L. ZOPPOLI, a cura di, *La riforma dei rapporti...op. cit.*).

<sup>496</sup> Così DELFINO, *I ‘nuovi spazi’ negoziali...op. cit.*, che riferisce invero questa valutazione alle previsioni generali contenute nell’art. 19 del decreto 150/2009. L’osservazione può peraltro essere applicata anche al bonus per le eccellenze regolato dall’art. 21.

qualunque trattamento premiale il personale collocato nella terza fascia di (de)merito (l'abrogato art. 19, c. 1, lett. c) del Decreto 150/2019). Con disposizione "anti-elusiva" che non può non ricordare la celebre clausola anti-assenteismo dell'accordo di Pomigliano, il nuovo comma 4bis dell'art. 40 introduce un contenuto obbligatorio dei contratti collettivi di comparto, obbligando le parti sociali a prevedere apposite clausole che impediscano di incrementare le risorse destinate ai trattamenti accessori- tutti, non solo quelli a carattere di premialità, sembrerebbe- allorquando le assenze siano concentrate in periodi in cui è necessario assicurare continuità nell'erogazione dei servizi o che siano collocati a ridosso di giornate festive e di riposo settimanale.

Non si può dire che sul punto la contrattazione collettiva nazionale abbia assunto scelte particolarmente trancianti, avendo previsto<sup>497</sup> che ove ricorrano le circostanze normativamente previste "sono proposte misure finalizzate a conseguire obiettivi di miglioramento". E solo se tali proposte non hanno sortito l'effetto desiderato, le risorse dell'anno successivo non potranno essere incrementate rispetto all'anno precedente. Sarebbe quindi affrettato ed anzi errato concludere che in caso di assenteismo patologico non si attribuiscono premi: vero è, invece, che se c'è assenteismo patologico, e sempre che nell'anno successivo non si migliori, le risorse per i premi non aumentano. Davvero un "minimo sindacale", si direbbe; anche perché la scomoda individuazione degli effetti di tali previsioni sulla premialità individuale, auspicabilmente degli assenteisti e non di tutti i dipendenti dell'amministrazione interessata, è stata rinviata alla contrattazione integrativa.

## 5. Il fascino discreto delle progressioni.

"I premi" - è stato recentemente scritto- "possono essere sostitutivi o complementari rispetto alle più generali prospettive di carriera offerte ai dipendenti pubblici. Non ha perciò senso parlare di premialità senza considerare questi effetti e queste interazioni"<sup>498</sup>.

Sulla indubbia connessione sussistente tra premi retributivi e progressioni gli approcci e le opinioni possono essere diverse, sia con riferimento alla diversa ottica- solo organizzativa o anche giuridica- nella quale la si valuta; sia rispetto alla diversa configurazione giuridica e contabile delle progressioni verticali rispetto a quello orizzontali.

Sulla stessa opportunità di qualificare una progressione, economica o di carriera, come "compenso" di una verificata qualità della performance individuale, i pareri divergono già sul piano della mera funzionalità organizzativa: a chi si dichiara apertamente a favore, osservando che finalizzare la valutazione dei dipendenti a progressioni economiche o di carriera "in un'ottica di tipo più olistico" è preferibile "rispetto alla mera e immediata misurazione di un singolo aspetto della performance cui agganciare, in automatico, premi salariali"<sup>499</sup>, si oppone chi nota che "in un sistema nel quale la progressione di carriera è considerato un nuovo accesso agli impieghi, non appare corretto attribuirle il valore di strumento per premiare il merito"<sup>500</sup>, essenzialmente perché la determinazione dei fabbisogni di personale risponde o dovrebbe rispondere alle esigenze delle amministrazioni, e non a quelle dei dipendenti.

<sup>497</sup> All'art. 79 del CCNL Funzioni centrali e nelle rispettive norme gemelle per gli altri comparti.

<sup>498</sup> SESTITO, *Carriera, incentivi...*cit., a p. 127.

<sup>499</sup> SESTITO, *Carriera, incentivi...*cit., a p. 127

<sup>500</sup> ALESIO, *Le progressioni verticali: dalla 'espropriazione contrattuale' alla riforma Madia*, in *Comuni d'Italia*, 4-5/2018, p. 17.

Mentre la prima osservazione, proveniente da un'economista, può indistintamente riferirsi alle progressioni economiche e a quelle verticali, la seconda si riferisce com'è evidente solo alle progressioni verticali e va rapportata alle disposizioni contenute nell'art. 22, c. 15 del Decreto 75/2017, da considerare una sorta di erede, piuttosto somigliante, dell'ormai abrogato art. 24, c. 3 del Decreto 150/2009. La precedente disposizione, che considerava titolo rilevante ai fini della progressione la collocazione dei dipendenti nell'abrogata prima fascia di merito per tre anni consecutivi o cinque anche non consecutivi, è stata infatti riproposta pressoché integralmente dalla più recente riforma, da una parte limitando il requisito ai soli tre anni consecutivi e dall'altra rimpiazzando la collocazione nella non più esistente fascia di merito alta con un più generico e potenzialmente esteso riferimento ai dipendenti che abbiano conseguito una "valutazione positiva".

Vista tuttavia attraverso il prisma che forse più di ogni altro incide sulla effettività delle politiche retributive incentivanti e premiali- ovvero, secondo quanto in precedenza detto, la disponibilità di adeguate risorse (v. *supra* §. 3)- la disposizione in oggetto non pare tuttavia poter condizionare più di tanto le interazioni tra processi di valutazione della performance e progressioni in carriera. Non solo perché ciò che la norma prevede è solo una facoltà dell'amministrazione e non un diritto del dipendente, o perché si tratta di una norma destinata a trovare applicazione soltanto nel triennio 2018-2020; quanto e soprattutto perché questo genere di "progressioni premiali", se mai vi saranno, non attingeranno ai fondi disponibili per il trattamento accessorio, quanto semmai alla ordinaria spesa per il personale, incidendo dunque sul bilancio degli enti e sui relativi vincoli assunzionali, ma non sulla dotazione finanziaria del Fondo risorse decentrate.

Più evidente- e in un certo senso maggiormente "pericoloso" nella prospettiva di una piena attuazione delle politiche di premialità retributiva promosse dal legislatore - è invece la connessione tra valutazione della performance e progressioni orizzontali, o per meglio dire economiche.

Occorre innanzitutto ricordare al riguardo come il Decreto 150/2009 espressamente includesse, e tuttora includa, le progressioni economiche nel novero degli strumenti tipicamente finalizzati a premiare il merito e la professionalità (Art. 20, c. 1, lett c), specificando al successivo art. 23 che il relativo riconoscimento deve avvenire "in modo selettivo [...] per una quota limitata di dipendenti [...] sulla base di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e integrativi di lavoro". Anche in questo caso, peraltro, l'abrogazione del sistema delle fasce e della relativa disposizione che considerava titolo prioritario per l'accesso alle progressioni economiche la collocazione nella prima fascia di merito per tre anni consecutivi o cinque non consecutivi<sup>501</sup>, rende l'applicazione del principio di selettività assai più incerta, essendo l'individuazione della "quota limitata" di beneficiari rimessa alla contrattazione collettiva, anche integrativa, la quale non ha fornito al riguardo alcuna indicazione, nemmeno in occasione della più recente tornata di rinnovi.

Ma quel che più importa evidenziare nella prospettiva sopra indicata, è che le risorse devolute alle progressioni economiche "premiali" sono tratte, secondo una previsione ribadita dai recenti CCNL<sup>502</sup>- dal Fondo risorse decentrate, con il conseguente rischio che, in sede di contrattazione integrativa, le risorse disponibili siano pressoché interamente prosciugate da un tipo di premialità - la progressione economica- che in quanto concretizzantesi in un beneficio "stabile" non sembra

---

<sup>501</sup> L'abrogato comma 3 dell'art. 23 del Decreto 150/2009.

<sup>502</sup> V. per tutti l'art. 77, c. 2, lett. e) del CCNL Funzioni centrali

del tutto coerente con l'idea di un processo di valutazione continuo e i cui esiti possono essere diversi in ognuno dei diversi cicli di performance nei quali esso si articola. In altri termini, mentre la logica del premio attribuito ad esito di un ciclo di misurazione e valutazione della performance è quella di un beneficio *un tantum* che compensa il raggiungimento di un obiettivo riferibile ad "un arco temporale delimitato, di norma corrispondente ad un anno" (art. 5, c. 2, lett. d) Decreto 150/2019), il riconoscimento di una progressione economica cristallizza in maniera irreversibile un merito che con il passare del tempo potrebbe anche venire meno.

In questo senso, a rigore, non solo le progressioni economiche hanno poco a vedere- visto il loro carattere "stabile" - con una politica di premialità che si vuole informata ai canoni della "definizione e assegnazione degli obiettivi annualmente validati", del "monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi", della "misurazione" e della "rendicontazione"<sup>503</sup>. Ma soprattutto rischiano - se le parti in sede decentrata dovessero largheggiare nella definizione di cosa debba intendersi per "quota limitata" e "selettività" - di svuotare il Fondo destinato a finanziare i trattamenti accessori, o meglio la sua parte stabile, che in tal modo non potrebbe in alcun modo contribuire al finanziamento della retribuzione premiale. Fermo restando che dovrebbero soccorrere, in una evenienza siffatta, gli stringenti meccanismi di controllo della contrattazione integrativi introdotti dalla riforma del 2009, che autorizzano il Dipartimento della funzione pubblica ad accertare, e a trasmettere alla Corte dei Conti, "la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati [...] a parametri di selettività, *con particolare riferimento alle progressioni economiche*" (art. 41bis, c. 3 TUIPI).

Per concludere sul punto, se è forse vero che- in una prospettiva gestionale- potrebbe essere utile svincolare la premialità da valutazioni annualmente parcellizzate che impediscono valutazioni più meditate e complessive del merito dei dipendenti, resta d'altra parte caratterizzata da ambiguità la possibilità- consentita dalle incertezze legislative e con ogni probabilità perseguita in sede di contrattazione integrativa<sup>504</sup>- di impiegare la gran parte delle risorse disponibili per determinare effetti stabili come le progressioni economiche. Riemerge qui, dunque, uno dei punti di evidente attrito tra settore pubblico e settore privato, nel cui ambito sarebbe difficile pensare di impiegare le risorse destinate a compensare la produttività per finanziare avanzamenti stabili di inquadramento normativo o anche solo retributivo.

## 6. Niente di (veramente) nuovo sul fronte della valutazione.

Pur concentrandosi solo su alcuni profili della disciplina ritenuti maggiormente qualificanti nell'ottica di una valutazione complessiva della riforma in tema di premialità retributiva – risorse disponibili, differenziazione selettiva, rapporto tra premi e progressioni- l'esposizione che precede ha inteso in buona sostanza evidenziare, senza alcuna pretesa di esaustività, le perduranti aporie di un sistema normativo di misurazione della performance a finalità premiali le cui ultraventennali incertezze non sembrano essere state superate dai più recenti interventi del legislatore.

Ciò che di certo al legislatore non si può rimproverare è la coerenza teleologica con la quale da un quarto di secolo continua a perseguire con incrollabile fiducia la compiuta realizzazione dell'idea

<sup>503</sup> Tutte espressioni contenute nell'art. 4 del Decreto 150/2009.

<sup>504</sup> Come ricorda MAINARDI, *La valorizzazione delle risorse umane nelle P.A. Trattamenti accessori e fondi per la contrattazione integrativa*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 3/2018, p. 453 citando anche pronunce della giurisprudenza contabile, "l'istituto è stato utilizzato per riconoscere aumenti economici che si consolidano nel trattamento dei dipendenti pubblici senza il ricorso a strumenti veramente selettivi".

di fondo che sin dall'inizio ne ha sotteso l'azione regolativa in materia: ovvero che l'introduzione di modelli valutazione e premialità dei pubblici dipendenti costituisca un *mezzo* in grado di migliorare la qualità dei servizi forniti all'utenza, ma anche un *fine* in sé, nella misura in cui il solo fatto di essere sottoposti ad una valutazione determinerebbe un miglioramento qualitativo della prestazione dei pubblici dipendenti, anche a prescindere dal raggiungimento di risultati o obiettivi specifici.

Eppure, il trapianto di sistemi retributivi incentivanti e/o premiali dal settore privato- dove tutto sommato si è dimostrato che funzionano- a quello pubblico, continua a scontare ritardi ormai troppo cronicizzati per poter essere imputati ad uno o più difetti specifici delle discipline succedutesi nel corso di cinque lustri e quattro riforme.

Si tratterebbe di allora verificare, in una ideale prosecuzione della ricerca, se quelle incertezze ed aporie non *superate* dalla quarta riforma fossero invero *superabili* da un legislatore il quale, piuttosto che limitarsi ad un'opera di routinario maquillage, si fosse dimostrato più accorto, innovativo o temerario di quanto non abbia fatto introducendo discipline di dubbio rilievo, come quella relativa alla partecipazione degli utenti al processo di valutazione (nuovo art. 19bis Decreto 150/2019). Magari interrogandosi su alcune opzioni di fondo che sembrano a tutt'oggi ancora irrisolte. Solo per enunciarne alcune, nella maniera più problematica e meno assertiva possibile: a) È davvero praticabile o ragionevole continuare a fare affidamento su una iper-regolazione quasi parossistica, frutto di successive stratificazioni normative che hanno dato luogo ad un sistema decisamente complesso e di non agevole implementazione da parte degli attori?<sup>505</sup> b) Come si può riuscire a trovare un ragionevole compromesso tra due esigenze che paiono inevitabilmente contrapposte, ovvero il superamento di un modello unitario di valutazione e premialità difficilmente adattabile alla pluralità delle amministrazioni, e la perdurante diffidenza nei confronti dell'unica fonte in grado di introdurre i necessari adattamenti rispetto alle singole amministrazioni, ovvero la contrattazione integrativa? c) È possibile che non si riesca a fornire una adeguata risposta ai fenomeni di "cattura" della controparte datoriale indotta da quanto Talamo rilevava già dieci anni fa, ovvero "l'interesse della politica all'acquisizione di un consenso "concentrato" come quello sindacale (rappresentativo di oltre tre milioni e mezzo di dipendenti pubblici-elettori), rispetto a quello "diffuso" al buon funzionamento della macchina amministrativa"?<sup>506</sup>

L'elenco potrebbe certamente continuare con altre e più puntuali domande, attraverso le quali provare ad individuare i tasti sui quali varrebbe la pena di battere nel tentativo di conseguire se non l'obiettivo finale di incrementare l'efficienza della azione amministrativa, quantomeno l'obiettivo intermedio, funzionale al primo, di premiare davvero, e in misura significativa, i dipendenti migliori. Cosa che, fino ad ora, la quarta riforma del pubblico impiego non sembra in grado di assicurare, perpetuando un modello regolativo nel quale la gestione della premialità è sovente percepita dagli attori come poco più che un fastidioso adempimento: premiare stanca.

<sup>505</sup> Osserva DELFINO, *I 'nuovi spazi' negoziali*, op. cit., a p. 33, citando GASPARRINI - MASTROGIUSEPPE, *La contrattualizzazione nel lavoro pubblico: i suoi risultati, le sue prospettive*, in DELL'ARINGA - DELLA ROCCA (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel...op. cit.*, che anche dopo la riforma Madia rimangono in piedi le preoccupazioni secondo le quali esiste una 'complessa regolazione che presiede alla definizione delle risorse che alimentano i fondi per la contrattazione integrativa, complicatasi sempre più negli anni, che ha creato (e sta creando) non poche difficoltà agli enti sul piano amministrativo'.

<sup>506</sup> TALAMO, *Gli interventi sul costo del lavoro...*, op. cit.