

LA VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE UMANE NELLE PA. TRATTAMENTI ACCESSORI E FONDI PER LA CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA(*)

Sommario: 1. L'incentivazione nelle p.a. tra *performance* e circuiti di responsabilità. – 2. Dall'Accordo del 30 novembre 2016 ai decreti attuativi della l. n. 124/2015: la contrattazione collettiva al centro del sistema. – 3. Contrattazione integrativa, valutazione di performance e criteri di distribuzione delle risorse incentivanti. – 4. I fondi per la contrattazione integrativa: esigenze di contenimento della spesa e flessibilità di utilizzo. – 5. Progressioni professionali e valorizzazione delle risorse umane: le selezioni per PEO e PEV.

1. - *L'incentivazione nelle p.a. tra performance e circuiti di responsabilità.* - Fin dagli esordi della c.d. "privatizzazione" lo sviluppo professionale e la valorizzazione delle risorse umane hanno costituito tema centrale delle riforme del lavoro pubblico, addirittura collocato nella storica triade delle "finalità" cui era diretto l'intervento del legislatore. Insieme all'accrescimento dell'efficienza delle amministrazioni proiettata in una dimensione europea ed all'esigenza di razionalizzare e contenere il costo del lavoro secondo i vincoli di finanza pubblica, l'art. 1 del d.lgs. n. 29/1993 poneva infatti l'obiettivo di «realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, curando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, garantendo pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori e applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato».

Non è dubbio che tale proposizione, con il particolare riferimento alle "condizioni uniformi del lavoro privato", significasse all'epoca individuare l'attrezzatura privatistica di gestione delle risorse umane quale strumento per raggiungere gli altri obiettivi della riforma¹, appunto utilizzando il rinnovato assetto delle fonti e soprattutto il ruolo assunto dalla contrattazione collettiva, all'epoca promossa dal Protocollo del luglio 1993 e destinata, nel settore pubblico, all'integrale competenza e controllo nella distribuzione dei trattamenti economici.

Tuttavia, l'aver il legislatore costantemente riproposto tale obiettivo della riforma, fra l'altro aggiornato secondo le declinazioni di "pari opportunità" e "non discriminazione" nel lavoro², consente oggi di apprezzare la questione della valorizzazione e sviluppo delle risorse umane quale valore "in sé" della riforma del pubblico impiego, costantemente perseguito, nelle sue ormai cicliche stagioni, al pari dell'efficientamento e della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni.

Sono note le ragioni di carattere finanziario ed organizzativo³, per cui tale obiettivo è stato solo parzialmente raggiunto nell'ambito di una riforma che ha appena festeggiato le sue nozze di argento e che, solo pochi anni or sono, ha conosciuto letture che potrebbero apparire concettualmente antitetiche rispetto a quelle della promozione e sviluppo del personale, nel senso della incentivazione. Se è vero che la riforma del 2009 ha

(*) Professore ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università di Bologna

(*) Il presente contributo è destinato agli scritti in onore di Giuseppe Santoro Passarelli.

(¹) Così già Treu (1995), 23-24.

(²) La norma nel suo contenuto essenziale compare tutt'ora nel testo dell'art. 1, c. 1, del d.lgs. n. 165/2001, cui l'art. 21 comma 1 lett. a) della l. 183/2010, in una logica di parificazione con il lavoro privato, ha aggiunto la necessità di garantire «*pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori nonché l'assenza di qualunque forma di discriminazione e di violenza morale o psichica*».

(³) Per una recente sintesi v. Vignocchi, Peiti (2017), 289 e ss.

meritevolmente posto la questione della misurazione e valutazione delle prestazioni di lavoro quale momento imprescindibile dei processi incentivanti (economici e di carriera), è pure vero che i suoi immediati epigoni, talvolta pervicacemente riproposti dal legislatore nel decennio in corso, hanno rivelato intenti a matrice prevalentemente punitiva nelle politiche di gestione delle risorse umane: e ciò, non tanto rispetto alla condivisibile necessità di repressione di gravi condotte illecite di sicura valenza disciplinare, come avvenuto in materia di false attestazioni delle presenze in servizio o di contrasto alla corruzione; quanto, per quel che qui rileva, nella sistematica creazione di circuiti sanzionatori o di responsabilità direttamente aggregati allo svolgimento della prestazione valutata come erronea o non efficace rispetto al percorso di legge⁴, con una giurisprudenza contabile ormai adusa ad individuare, in corrispondenza, ipotesi tanto frequenti quanto eterogenee di danno erariale, supportato dal c.d. dolo di gestione o contrattuale, addirittura da considerarsi sostanzialmente *in re ipsa* laddove i termini dell'adempimento siano previsti da norma di legge⁵.

Tale può essere l'effetto collaterale di un disegno legislativo che fin dal primo momento ha affidato in modo promiscuo alla dialettica *performance/responsabilità*, anche dal punto di vista mediatico, la chiave di funzionamento dell'intera riforma⁶; ma è indubbio che il miglioramento di efficienza ed efficacia dei servizi potrebbe apparire oggi più il risultato di un *metus* diffuso circa le conseguenze di eventuali mancanze nell'adempimento dell'attività da parte di dirigenti e dipendenti pubblici, piuttosto che l'effetto virtuoso di un sistema di promozione e sviluppo della loro professionalità.

Del resto, questo cortocircuito concettuale ancora appare con evidenza nella lettura dell'art. 67 del d.lgs. n. 150/2009, che nell'aprire la normativa disciplinare, poi confluita negli artt. 55 e ss. del d.lgs. n. 165/2001, continua curiosamente a considerare obiettivo del sistema sanzionatorio delle p.a. quello di «potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici», affermando così una inedita funzione “incentivante” del potere disciplinare nelle che, nelle parole del legislatore, pare in effetti andare oltre la pretesa datoriale al diligente e conforme adempimento della prestazione lavorativa ex art. 2014 c.c.

Certo, a depotenziare il progetto dell'incentivazione secondo le direttrici della Riforma Brunetta, ha principalmente contribuito la sterilizzazione della leva finanziaria. Con una lunga serie di provvedimenti legislativi, inaugurati dal d.l. n. 78/2010 e proseguiti sino al noto intervento di Corte cost. n. 178/2015⁷, si sono bloccati gli incrementi dei fondi di amministrazione per il riconoscimento del salario accessorio, inibendo le possibilità di percorsi di carriera sia in termini economici che di sviluppo professionale, quale prezzo della imposta invarianza dei trattamenti individuali. Tale imperativo finanziario ha sottratto linfa all'utilizzo incentivante della leva salariale e consegnato la contrattazione collettiva

(⁴) Ciò con particolare riferimento al personale titolare di funzioni dirigenziali o di responsabilità di procedimento che incorre in violazioni sul piano della gestione, come ad esempio con riguardo all'avvio e svolgimento di procedimenti disciplinari (art. 55 sexies D.lgs. n. 165/2001), al ricorso a contratti di lavoro autonomo (art. 7, c. 6 D.lgs. n. 165/2001), alle flessibilità contrattuali (art. 36, c. 5 D.lgs. n. 165/2001), all'adozione del piano performance (art. 10, c. 5 D.lgs. n. 150/2009), ecc. Sulle criticità di sistema della valutazione della performance individuale ai fini dell'incentivazione v. Monda (2016), 169 e ss. Più in generale sul tema si legga Nicosia, 2011.

(⁵) Cfr. tra molte Corte dei conti, sez. giurisdiz. Piemonte, 23 gennaio 2017, n. 1 ed *ivi* i richiami a copiosa giurisprudenza contabile.

(⁶) Cfr. da ultimo Avio (2017), spec. 68-69 ove tuttavia l'A. considera il sistema sanzionatorio come *understatement* del legislatore rispetto al tema della misurazione/valutazione della performance.

(⁷) La quale, come noto, ha dichiarato l'incostituzionalità del blocco permanente della contrattazione collettiva e dunque degli incrementi economici del settore pubblico, valorizzando il ruolo dell'autonomia collettiva, anche in chiave incentivante, in quanto fonte che «*contempera in maniera efficace e trasparente gli interessi contrapposti delle parti e concorre a dare concreta attuazione al principio di proporzionalità della retribuzione, ponendosi, per un verso, come strumento di garanzia della parità di trattamento dei lavoratori (art. 45, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001) e, per altro verso, come fattore propulsivo della produttività e del merito.*

integrativa ad un lungo periodo di sostanziale inattività; anzi, in alcune amministrazioni, si è assistito alle prime inedite prove tecniche di “contrattazione in perdita” per il pubblico impiego, allorché i contratti di secondo livello sono stati chiamati, per legge, a gestire il recupero nel tempo di trattamenti indebitamente erogati ai dipendenti, per superamento di vincoli finanziari o per altri vizi generati in sede di costituzione ed incremento dei fondi di amministrazione⁸, ai sensi, prima, dell’art. 40, c. 3 *quinquies* del d.lgs. n. 165/2001, e poi dell’art. 4 del d.l. 16/2014 c.d. “Salva Roma”⁹.

2. – *Dall’Accordo del 30 novembre 2016 ai decreti attuativi della l. n. 124/2015: la contrattazione collettiva al centro del sistema.* - E’ in questo scenario di ripresa della contrattazione collettiva e di ripensamento complessivo circa il rilancio dell’incentivazione del personale nel settore pubblico che devono essere collocati gli interventi della riforma avviata nel 2015 (con la legge n. 124) e poi portata a termine nel maggio del 2017 (con i dd.l.g.s. nn. 74 e 75).

La legge di delega n. 124/2015 si era mossa per vero nella direzione della “semplificazione” e “razionalizzazione” delle disposizioni in materia di valutazione e promozione del merito dei dipendenti, indicando quindi una originaria volontà di mantenere linee di sostanziale continuità con gli interventi precedenti¹⁰. Come noto, tuttavia, nel lungo periodo di gestazione dei decreti attuativi, un reale impatto di politica legislativa e contrattuale nel segno della “discontinuità” si è determinato per effetto dell’Accordo del 30 novembre 2016 tra Governo e sindacati confederali CGIL-CISL-UIL, che ha letteralmente dettato la nuova linea di riforma, poi confluita nell’intervento legislativo del maggio 2017 ed anche nella tornata di contrattazione di comparto appena conclusasi per il triennio 2016-2018.

Se è vero che l’Accordo ha interpretato, seguendo un antico copione¹¹, la parte di «autorità salariale nascosta»¹², producendo l’impegno governativo necessario allo stanziamento delle risorse utili all’avvio della nuova stagione di contrattazione collettiva nazionale (punto 3 – *Parte economica*), è anche vero che tale atto di matrice politico-sindacale ha costituito reale ed espressa soluzione di continuità rispetto agli assetti determinatisi per effetto della riforma del 2009, anche e soprattutto sui temi della valutazione del personale e dell’incentivazione. Non è forse superfluo ricordare, in proposito, che la Riforma Brunetta aveva escluso qualunque forma di relazione sindacale, anche di tipo partecipativo, sui temi della valutazione del personale, scegliendo una dimensione esclusivamente unilaterale nella regolamentazione; mentre, in materia di trattamenti accessori di tipo premiale, il d.lgs. n. 150/2009 aveva limitato l’intervento della

(⁸) Cfr. D’Iorio, Petti 2014, 161 e ss.

(⁹) Sul tema, anche per riferimenti giurisprudenziali e dottrinali, v. Cangemi (2014a), 636 e ss. e Id. (2014b), 967 e ss. Più in generale le considerazioni di Boscati (2014), 253 e ss.

(¹⁰) All’art. 17, c. 1 lett. r) della L. n. 124/2015 la delega prevede la «semplificazione delle norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, di riconoscimento del merito e di premialità; razionalizzazione e integrazione dei sistemi di valutazione, anche al fine della migliore valutazione delle politiche; sviluppo di sistemi distinti per la misurazione dei risultati raggiunti dall’organizzazione e dei risultati raggiunti dai singoli dipendenti; potenziamento dei processi di valutazione indipendente del livello di efficienza e qualità dei servizi e delle attività delle amministrazioni pubbliche e degli impatti da queste prodotti, anche mediante il ricorso a *standard* di riferimento e confronti; riduzione degli adempimenti in materia di programmazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio; coordinamento della disciplina in materia di valutazione e controlli interni; previsione di forme di semplificazione specifiche per i diversi settori della pubblica amministrazione».

(¹¹) Si devono ricordare omologhi accordi sottoscritti con i sindacati confederali, anche disgiuntamente, da precedenti Ministri della Funzione Pubblica: Bassanini, Nicolais, Fini, Patroni Griffi (ma non in materia economica), Brunetta.

(¹²) Così M. Barbieri, (2018), punto 5.6, 46 del dattiloscritto, il quale tuttavia si mostra critico verso la coerenza dell’accordo (informale) nei confronti della stessa contrattazione collettiva nazionale («autorità salariale» formale) e dei suoi attori.

contrattazione collettiva integrativa a contenute variazioni delle percentuali di distribuzione delle risorse tra le fasce di merito, in deroga alle imperative indicazioni di legge (art. 19, c. 4 d.lgs. 150/2009 nella versione originaria)¹³.

In sintesi secondo le disposizioni dell'Accordo, per quanto qui interessa ed in ragione di ciò che poi effettivamente confluirà nel successivo intervento del legislatore:

- a) la contrattazione collettiva, in particolare quella di livello nazionale, viene riportata in posizione di preminenza nel rapporto con la fonte legale, conferendo alla prima competenza piena e privilegiata nelle materie del rapporto di lavoro e delle relazioni sindacali;
- b) vengono promosse relazioni sindacali piene in tutti gli ambiti e settori, secondo procedure definite dai CCNL, al fine dichiarato di contribuire «ad un innalzamento dei livelli di produttività, analogamente a quanto avviene nel settore privato»;
- c) i contratti collettivi vengono abilitati a definire «*criteri e modalità*» di nuovi sistemi di valutazione, che garantiscano una adeguata valorizzazione delle professionalità e delle competenze;
- d) si prevede l'impegno a modificare e semplificare il sistema dei fondi per la contrattazione di secondo livello, al fine di utilizzare a pieno le risorse destinate al «miglioramento delle condizioni di lavoro ed alla valorizzazione dell'apporto individuale in relazione agli obiettivi di produttività», promuovendo altresì disposizioni contrattuali destinate ad incentivare più elevati tassi medi di presenza in servizio del personale;
- e) si promuove l'adozione di normative contrattuali che guidino la gestione ottimale delle risorse sotto il profilo dell'ambiente organizzativo e di lavoro, per superare la spesa improduttiva ed il precariato, con gli obiettivi della migliore conciliazione vita-lavoro e della formazione continua; si affrontano i temi della demotivazione e della disaffezione del personale, nonché le forme anomale di assenteismo.

Sul piano delle fonti, e quindi in termini più generali, il d.lgs. n. 75/2017 ha immediatamente onorato gli impegni assunti per la via negoziale. La contrattazione collettiva ritorna al centro del sistema delle fonti, con piena facoltà di deroga delle disposizioni di legge in materia di rapporto di lavoro e relazioni sindacali (cfr. art. 2, c. 2 d.lgs. n. 165/2001), registrando la norma almeno due ordini di novità anche rispetto agli assetti delle riforme della fine degli anni '90: la prima, costituita dal fatto che la deroga può essere retroattiva e riguardare pertanto disposizioni di legge introdotte prima del d.lgs. n. 75/2017, segnatamente quelle del d.lgs. n. 150/2009; la seconda, data dal fatto che la facoltà di deroga della legge da parte del contratto collettivo viene riconosciuta alla sola contrattazione nazionale, in ciò ulteriormente rafforzata sia nel rapporto con la fonte legislativa, che in quello con la contrattazione di secondo livello.

Peraltro, pare opportuno segnalare come, per i temi dell'incentivazione del personale che qui interessano, l'art. 29 del d.lgs. n. 150 continui ad affermare, anche dopo l'intervento del D.lgs. n. 74/2017, il carattere imperativo ed inderogabile delle disposizioni di legge in materia, innescando così problemi di non poco momento circa la prova di resistenza tra norma di legge ed eventuale previsione di CCNL in deroga: si dice, appunto in chiusura del titolo III del d.lgs. n. 150/2009 che, «...le disposizioni del presente Titolo 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, a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto».

Ancora, tuttavia, va sottolineato come la stagione di contrattazione nazionale di comparto appena conclusa, forse consapevole delle aperture del legislatore del 2017 verso le relazioni sindacali, non abbia inteso fruire della possibilità di deroga rispetto alle disposizioni di legge: a segno evidente della riattivazione di circuiti stabili di scambio

⁽¹³⁾ Cfr. sul punto, Treu (2010), 683; Garilli 2016, 26.

politico-sindacale che, appunto a partire dall'Accordo del 2016, hanno caratterizzato l'intera produzione normativa di matrice legale e contrattuale del settore.

3. - *Contrattazione integrativa, valutazione di performance e criteri di distribuzione delle risorse incentivanti.* - Il recupero delle relazioni sindacali sui temi della valutazione della performance e della erogazione di trattamenti incentivanti per dipendenti e dirigenti pubblici, snodo centrale dell'Accordo 30.11.2016, deve essere considerato effetto senz'altro positivo dell'ultima stagione di riforme. I due sistemi – di valutazione della performance e di gestione dei trattamenti premianti –, pur mantenendo fonti di regolamentazione diverse (unilaterali per la valutazione; negoziali per i trattamenti premianti), non possono che operare in stretta relazione reciproca, caratterizzata da costante dinamica informativa e continuo aggiornamento/monitoraggio.

Altre norme del d.lgs. n. 165/2001 e del D.lgs. n. 150/2009, introdotte rispettivamente dai dd.ll.gs. nn. 74 e 75/2017, appaiono significative del nuovo corso intrapreso dal legislatore con riguardo al ruolo della contrattazione collettiva in materia di trattamenti premiali, con particolare riferimento al profilo “distributivo” delle risorse incentivanti¹⁴.

Appare anzitutto significativo il passaggio relativo all'abbandono del modello imposto dal legislatore del 2009 con riguardo alla destinazione delle risorse decentrate, che, nella previsione dell'art. 40, c. 3 bis del d.lgs. n. 165/2001, si come riferita ai trattamenti accessori di cui all'art. 45 del d.lgs. n. 165/2001¹⁵, doveva in “quota prevalente” essere collegato alla performance “individuale”. Pur mantenendo la norma una proiezione della destinazione economica tramite contrattazione integrativa all'interesse (contrattuale) dell'amministrazione verso «adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici», si prevede ora che la contrattazione integrativa incentivi «l'impegno e la qualità della performance, destinandovi, per l'ottimale perseguimento degli obiettivi organizzativi ed individuali, una quota prevalente delle risorse finalizzate ai trattamenti economici accessori comunque denominati ai sensi dell'articolo 45, comma 3».

Ferma dunque la competenza della contrattazione integrativa circa la distribuzione dei trattamenti in sede decentrata agli esiti della valutazione di performance (individuale ed organizzativa), e ferma anche la destinazione ad incentivi della quota prevalente delle risorse del fondo di amministrazione, il profilo giuridico di rilievo risiede nell'eliminazione di ogni vincolo di destinazione delle stesse in qualche modo “predeterminato” dal legislatore: è l'autonomia negoziale a stabilire se tale quota prevalente debba essere a sua volta maggiormente rivolta a premiare la performance “individuale” dei dipendenti ovvero quella “organizzativa”, in attenta considerazione del contesto organizzativo, delle disponibilità di ente oltre che delle valutazioni di ordine sindacale.

E' qui che si innesta un ulteriore importante snodo di competenza (e di responsabilità) demandato alla contrattazione nazionale di comparto o di area dirigenziale, a coniugare l'esito delle valutazioni con l'erogazione dei trattamenti incentivanti distribuiti dalla contrattazione integrativa.

Il nuovo art. 19, c. 1 del d.lgs. n. 150/2009, in luogo delle “vituperate” fasce di merito, presenta infatti oggi un meccanismo di integrale rinvio al contratto collettivo nazionale il quale «stabilisce la quota delle risorse destinate a remunerare, rispettivamente, la performance organizzativa e quella individuale e fissa criteri idonei a garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi di cui all'articolo 9, comma 1, lettera d) [le valutazioni di performance n.d.r.] corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti

⁽¹⁴⁾ In materia di trattamento accessorio v. in generale Gargiulo (2009, 355 ss.); Roma (2010, 177 ss.); Roma, (2009, 23 ss.); Luciani, 1998.

⁽¹⁵⁾ Per il quale i trattamenti distribuiti in sede di contrattazione integrativa sono destinati a remunerare a) la performance individuale; b) la performance organizzativa dell'amministrazione nel complesso e delle unità operative/aree di responsabilità; c) lo svolgimento di attività pericolose o dannose per la salute.

economici correlati»¹⁶. Chiaro, dunque, il legame indissolubile ed imprescindibile fra valutazione ed erogazione dei trattamenti incentivanti; ma chiaro anche il vincolo determinato dalla contrattazione nazionale rispetto a quella integrativa, la quale sarà chiamata a “distribuire”, nell’osservanza delle quote di risorse definite dal CCNL (e non più dalla legge).

La chiave di prevalenza – se della performance “individuale” o di quella “organizzativa” (“collettiva”, nella corrente interpretazione sindacale) – è dunque rimessa alla contrattazione collettiva, con minore condizionamento legale nella ripartizione del fondo di amministrazione. La bontà della soluzione andrà naturalmente verificata sul campo, sì come tradotta ed interpretata dalla contrattazione di secondo livello¹⁷, essendo come detto il fine dei trattamenti di performance quello di garantire «adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici», premiando impegno e qualità delle prestazioni. A fronte di una maggiore elasticità ed equità nella distribuzione degli emolumenti incentivanti, specie rispetto a équipes molto coese di dipendenti difficilmente differenziabili nella valutazione individuale di performance rispetto al risultato organizzativo dell’ufficio o dell’unità operativa di riferimento, il rischio è quello di un appiattimento dei trattamenti, laddove eccessivamente sbilanciati sulla performance “a matrice collettiva”, storicamente preferita dal fronte sindacale.

Sul versante legislativo, si intravedono al riguardo forme di compensazione tra sistema della valutazione e sistema premiale, appunto con riguardo al rapporto performance organizzativa/performance individuale. A norma dell’art. 9, c. 1, lett. a) del d.lgs. n. 150/2009, nella valutazione delle performance individuale del dirigente assumono peso prevalente gli indicatori di performance “organizzativa” legati all’ambito di responsabilità, così stabilendo la legge, almeno per i dirigenti, un legame coerente tra i due poli della valutazione (organizzativa ed individuale)¹⁸. Ed in effetti la valutazione della performance organizzativa consente di cogliere aspetti centrali della prestazione che possono essere valorizzati nell’incentivazione: si pensi alla misurazione dell’efficacia del servizio finale reso all’utente, sia nella misura erogata che percepita; all’efficienza del processo nel suo complesso e delle singole attività che lo compongono prodotta da dipendenti che presentano diverse professionalità; alla valorizzazione delle performance trasversali tra unità organizzative diverse in una dinamica di incentivo alla collaborazione tra settori dell’amministrazione¹⁹.

Sul versante della contrattazione nazionale di comparto tale processo di “collettivizzazione della performance” ai fini del trattamento incentivante, non pare tuttavia essersi manifestato in modo evidente, mantenendo i CCNL profili di flessibilità, ma anche di ambiguità nell’indirizzo alla contrattazione integrativa.

I contratti nazionali hanno infatti provveduto, come da disposizione di legge (art. 40, c. 4 *ter* d.lgs. n. 165/2001), ad una operazione di *drafting* dei testi contrattuali circa la razionalizzazione e semplificazione delle modalità di costituzione ed utilizzo dei fondi,

⁽¹⁶⁾ Per i dirigenti il criterio di attribuzione dei premi è applicato con riferimento ai trattamenti di risultato (art. 19, c. 2).

⁽¹⁷⁾ Resta naturalmente sempre attuale il pensiero e l’insegnamento espresso al riguardo da D’Antona (1999, 493 e ss).

⁽¹⁸⁾ Sul tema Sul tema v. Nicosia 2018, Monda 2016, 94 e ss., 209 e ss. Si è correttamente osservato al riguardo del rapporto tra le due norme (cfr. Savazzi, 2017, 567) che «solo apparentemente la nuova formulazione dell’art. 19 è in contrasto con la previsione dell’art. 9 laddove è stabilito che gli indicatori di *performance* organizzativa debbano essere parte prevalente della valutazione individuale. Infatti, una lettura sistematica delle norme porta a ritenere che la *performance* individuale, il cui schema valutativo deve essere rappresentato e dettagliato nel rispetto di quanto previsto dall’art. 9, concorrerà a determinare la quota di retribuzione di risultato ad essa correlata, come sarà previsto dal CCNL. Le risorse che quest’ultimo destinerà alla *performance* organizzativa verranno invece distribuite in relazione ai soli esiti di tali misurazioni».

⁽¹⁹⁾ Cfr. sul punto Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica, Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della *performance*, *Ministeri, Dicembre 2017*.

operazione senz'altro complicata dall'accorpamento/riduzione dei comparti di contrattazione imposto dal D.lgs. n. 150/2009²⁰, la quale ha tuttavia prodotto positivi effetti di omologazione nella gestione dello strumento tecnico di finanziamento della contrattazione di secondo livello.

Nel fornire indicazioni circa la ripartizione delle risorse del fondo da parte della contrattazione integrativa i CCNL hanno poi optato per una soluzione di compromesso: da un lato, in parziale deroga all'art. 40, c. 3 bis, è stabilito che la "quota prevalente" delle risorse del fondo debba essere destinata a remunerare una serie di voci di trattamento accessorio più ampia della performance organizzativa ed individuale (comprendendovi indennità correlate alle condizioni di lavoro, ad obiettive situazioni di disagio, rischio, al lavoro in turno, a particolari o gravose articolazioni dell'orario di lavoro, alla reperibilità allo svolgimento di attività implicanti particolari responsabilità); dall'altro, si impone alla contrattazione integrativa di destinare alla performance individuale almeno il 30% di tali risorse "prevalenti"²¹ inviando così segnali significativi circa l'importanza "interna" della valutazione individuale, rispetto a quella collettivo/organizzativa.

Il profilo individuale della *performance*, sempre dal punto di vista dell'incentivazione, è tuttavia recuperato nei contratti collettivi nazionali per il tramite dell'istituto denominato "Differenziazione del premio individuale"²², sul quale viene giocata la partita più alta, cioè quella premiale di eccellenza. Non pare ci si debba attendere particolare calore verso l'attuazione della differenziazione *in melius* del premio individuale in sede di contrattazione integrativa; piuttosto si tratterà di definire, ove le risorse lo consentiranno, il concetto di «limitata quota massima di personale valutato», a cui la maggiorazione potrà essere attribuita: l'espressione lessicale, associata al carattere di eccellenza del premio, induce ad una lettura restrittiva; ma il significato di "limitata quota" potrebbe essere curvato su pressione sindacale verso percentuali significative nell'economia degli incentivi, che imporrebbero, quanto meno, una verifica di sostenibilità rispetto alle risorse disponibili.

4. - *I fondi per la contrattazione integrativa: esigenze di contenimento della spesa e flessibilità di utilizzo.* - Si diceva della assoluta necessità manifestata dalla riforma Madia di indurre una rivisitazione delle norme contrattuali circa la costituzione e l'incremento dei fondi per la contrattazione collettiva integrativa, cioè dello strumento tecnico, gestito unilateralmente dall'amministrazione, destinato a rappresentare finanziariamente, indicandone misura e vincoli, le risorse destinate alla distribuzione dei trattamenti accessori appunto per il tramite della contrattazione. Molte le criticità verificate nelle esperienze di questi anni nell'ambito della costituzione, incremento e finalizzazione dei fondi, sovente appunto attribuibili alla scarsa chiarezza dei testi contrattuali ed alla sovrapposizione di disposizioni in materia prodotte nelle varie stagioni di contrattazione collettiva nazionale. A ciò è da aggiungersi la straordinaria produzione di norme legislative volte al contenimento ed alla riduzione delle disponibilità dei fondi, oltre che la fisiologica difficoltà degli enti di

(²⁰) Accorpamento poi realizzato per il tramite dell'Accordo Quadro 13 luglio 2016.

(²¹) Le disposizioni sull'utilizzo dei fondi sono omologhe nei CCNL comparto Funzioni Centrali (art. 77) e Funzioni Locali (art. 68); Istruzione e Ricerca (artt. 64 e 66); maggiori differenziazioni presenta il CCNL Sanità dove sono indicate le tipologie di utilizzo premiale delle risorse in specifico fondo (Fondo premialità e fasce) con relative indicazioni di prevalenza (art. 84).

(²²) V. ad es. l'art. 69 del CCNL Funzioni Locali: «(*Differenziazione del premio individuale*) - 1. Ai dipendenti che conseguano le valutazioni più elevate, secondo quanto previsto dal sistema di valutazione dell'ente, è attribuita una maggiorazione del premio individuale di cui all'art. 68, comma 2, lett.b), che si aggiunge alla quota di detto premio attribuita al personale valutato positivamente sulla base dei criteri selettivi. 2. La misura di detta maggiorazione, definita in sede di contrattazione integrativa, non potrà comunque essere inferiore al 30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente ai sensi del comma 1. 3. La contrattazione integrativa definisce altresì, preventivamente, una limitata quota massima di personale valutato, a cui tale maggiorazione può essere attribuita».

gestire in modo virtuoso lo strumento rispetto alla stabilità/variabilità delle risorse da utilizzare²³.

La riforma ha dunque indotto, come anticipato, una sorta di contenuto “obbligatorio” dei CCNL, stabilendo all’art. 40, c. 4 *ter* del d.lgs. n. 165/2001²⁴ che «al fine di semplificare la gestione amministrativa dei fondi destinati alla contrattazione integrativa e di consentirne un utilizzo più funzionale ad obiettivi di valorizzazione degli apporti del personale, nonché di miglioramento della produttività e della qualità dei servizi, la contrattazione collettiva nazionale provvede al riordino, alla razionalizzazione ed alla semplificazione delle discipline in materia di dotazione ed utilizzo dei fondi destinati alla contrattazione integrativa».

Se viene quindi confermata, all’esito della stagione contrattuale 2016-2018, tale competenza della contrattazione nazionale, nondimeno il legislatore ha mantenuto linee di contenimento e di controllo dei fondi destinati ai trattamenti accessori, naturalmente percependo che proprio a livello decentrato/integrativo di amministrazione si gioca, storicamente, specie per le amministrazioni diverse da quelle statali, la partita più rilevante e complessa verso il contenimento e controllo della spesa per il personale.

Non essendo in questa sede possibile fornire una ricostruzione delle numerose disposizioni di legge che in questi anni hanno inciso sul tema, spesso attraverso tagli lineari che non tenevano conto della condotta finanziaria più o meno virtuosa delle amministrazioni, è invece possibile fornire breve sintesi delle indicazioni contenute nella norma di riferimento dell’art. 23 del d.lgs. n. 75/2017, appunto destinata, con carattere transitorio, alla disciplina di «salario accessorio e sperimentazione». Anche qui l’apertura di legge è rivolta alla contrattazione nazionale, alla quale, dopo aver affidato il compito di rivedere le meccaniche di finanziamento e gestione del fondo, la legge attribuisce pure il compito di perseguire la progressiva «armonizzazione» dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni «anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all’incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione». L’indicazione entra nel merito delle prerogative della contrattazione nazionale e quindi anche della contrattazione integrativa, sostanzialmente imponendo ai contratti, già nella fase di costituzione dei fondi, di operare una distinzione delle risorse destinate a remunerare trattamenti accessori di personale dirigente e non, andandosi così ad incidere “a monte” sulla successiva distribuzione (che spetterebbe alla contrattazione integrativa).

Per quanto concerne il fondo destinato al trattamento accessorio, si prevede un contenimento entro i limiti dell’importo determinato per l’anno 2016, comprendendo al proprio interno sia il personale dirigente che non²⁵. Il contenimento del budget destinato a tali voci viene affiancato dalla abrogazione dell’art. 1, co. 236, l. 28 dicembre 2015 n. 208, (a far data dal 1 gennaio 2017), sicché non si richiede più alle pubbliche amministrazioni di ridurre i fondi della contrattazione integrativa in ragione della diminuzione del personale in servizio. Occorre altresì aggiungere che le Regioni e gli enti locali, ad eccezione degli enti del servizio sanitario nazionale, ex art. 23 c. 3 d.lgs. 25 maggio 2017 n. 75, potranno destinare le risorse variabili anche «per l’attivazione dei servizi o processi di riorganizzazione o per il loro mantenimento, nel rispetto dei vincoli di bilancio ed in coerenza con quanto dispone la normativa contrattuale in materia di risorse variabili».

L’art. 23 disciplina, inoltre, nei co. 4 e seguenti, una fase sperimentale, consentendo: a) di destinare apposite risorse alla componente variabile dei fondi per il salario accessorio anche per l’attivazione di nuovi servizi o per processi di riorganizzazione ed il relativo mantenimento, fermo restando il limite massimo complessivo individuato e nel rispetto della

(²³) La criticità più frequente è quella della progressiva erosione delle risorse stabili determinata dall’imponente svolgimento di progressioni economiche orizzontali, al cui finanziamento vengono quindi destinate risorse variabili che potrebbero non risultare disponibili ed utilizzabili nel medio-lungo periodo.

(²⁴) Comma aggiunto dall’ art. 11, comma 1, lett. g), D.lgs. 25 maggio 2017, n. 75.

(²⁵) Sul punto v. Formica, 2018, 56-57.

normativa contrattuale vigente; b) di incrementare, per un dato triennio nel rispetto di limiti soggettivi ed oggettivi, l'ammontare della componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa destinata al personale, (dirigenziale e non) oltre il limite precedentemente individuato.

Quest'ultimo piano, previsto per il triennio 2018/2020, sarà destinato alle Regioni a statuto ordinario ed alle città Metropolitane in possesso di specifici requisiti fissati con un apposito d.P.c.m. da adottarsi entro 90 giorni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 75/17. In particolare, il legislatore con tale disposizione consente agli Enti che potranno partecipare alla sperimentazione di incrementare l'ammontare della componente variabile dei fondi della contrattazione integrativa – ossia il tetto dell'anno 2016 (ovvero 2015) – in misura non superiore ad una percentuale della componente stabile dei fondi stessi, percentuale definita con il sopracitato d.P.c.m. Al termine della sperimentazione, ai sensi del comma sesto, con un successivo d.P.c.m., le predette disposizioni potranno essere applicate in via permanente, ed estese ad altre Amministrazioni pubbliche, purché le stesse non determinino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica²⁶. Non pare eccessivo sostenere che un simile meccanismo possa essere visto come l'occasione per stabilizzare le risorse decentrate di natura variabile, secondo una prospettiva peraltro già coltivata dal legislatore nelle prime bozze di decreto legislativo²⁷.

Sembra tendenzialmente abbandonarsi la strada percorsa nel passato e generalmente diretta a un forte contenimento delle risorse da utilizzare per la contrattazione integrativa, imboccando una nuova via che, seppur timidamente, tenderebbe a riconoscere margini maggiori di flessibilità nell'incremento dei fondi. La nuova tendenza viene letta come una apertura in linea con la volontà di «migliorare la qualità dei servizi, garantire maggiori livelli di efficienza, efficacia e tempestività dell'agire pubblico»²⁸, anche se, ancora una volta, spetterà alle amministrazioni ed agli attori sindacali fornire una attuazione virtuosa delle norme²⁹. Contemporaneamente, il legislatore appare voler uniformare quanto più possibile tra i vari comparti i diversi fondi incrementati nella loro componente variabile, a condizione che siano rispettati i requisiti espressamente previsti dalla stessa norma. E' ovvio che l'uniformità risulta quanto mai più agevole a fronte della già indicata revisione e/o accorpamento dei comparti di contrattazione.

(²⁶) Cfr. Tagliabue, 2018, 906 e seg. Diversamente, per gli Enti locali che non hanno potuto destinare, nell'anno 2016, risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2015. In questo caso, l'ammontare delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non può superare l'importo determinato per l'anno 2015, diminuito in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016: Tamassia, Gambella, Savazzi, 2017, 59.

(²⁷) Non è entrata nel testo finale della norma la disposizione dell'art. 40, c. 4 ter che avrebbe dato alla contrattazione nazionale anche la possibilità di operare «il consolidamento, per le amministrazioni in regola con i vincoli di contenimento della spesa, della consistenza della componente variabile dei fondi e tenuto conto delle esigenze di continuità dei servizi resi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica». A mente di quanto indicato alla nota che precede, tale passaggio normativo avrebbe consentito, per le amministrazioni virtuose, di consolidare le risorse variabili del fondo, andando a sanare spostamenti tra risorse variabili e stabili potenzialmente in grado di creare squilibri nella consistenza complessiva delle risorse; con evidenza la norma è apparsa troppo rischiosa per l'Amministrazione finanziaria che ha espunto l'inciso dal testo poi approvato in sede di Consiglio dei Ministri

(²⁸) Così Formica 2018, 57

(²⁹) Nel senso della flessibilità la circ. 23 novembre 2017 n. 3 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, ha espressamente previsto che le risorse dell'art. 9, co. 28 del d.l. n. 78/10 «dovranno coprire anche il trattamento accessorio e conseguentemente, solo, ove necessario, andranno ad integrare i relativi fondi oltre il limite previsto dall'art. 23, co. 2 del d.lgs. n. 75/2017». In particolare nel fornire indirizzi operativi alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/01 sulle procedure e modalità da attuare per il superamento del precariato e la valorizzazione dell'esperienza professionale ex art. 20 d.lgs. n. 75/17, si consente alle p.a. che attueranno il piano straordinario di assunzioni nel triennio 2018/2020, in via eccezionale e in presenza di dati presupposti, di derogare al limite imposto ai fondi del salario accessorio fissato dal commentato art. 23 del d.lgs. n. 75/17.

Che quella descritta sia solo una "apertura di credito" verso le amministrazioni e la contrattazione integrativa è dimostrato dalla permanenza di norme sul controllo circa il rispetto dei vincoli finanziari. Significativo al riguardo il comma 3 dell'art. 40 bis ove si prevede non solo il controllo e accertamento del rispetto dei vincoli di bilancio per la contrattazione integrativa, ma anche la loro finalizzazione alla «concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della performance individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche»³⁰.

E non è tutto, perchè il legislatore - a segno di una lettura per così dire "polifunzionale" del fondo per la contrattazione integrativa - , non manca di utilizzare la dinamica dei fondi anche in chiave *latu sensu* sanzionatoria laddove, all'art. 40, c. 4 bis d.lgs. n. 165/2001, con norma di difficilissima applicazione in ragione del *benchmarking* interno ed esterno che ne è presupposto, impone ai contratti nazionali di introdurre clausole che impediscono l'incremento dei fondi nei casi in cui i dati sulle assenze del personale di amministrazione, specie in continuità con giornate festive e di riposo o in determinati periodi in cui occorre garantire continuità dei servizi, rivelino scostamenti significativi rispetto al dato medio nazionale o di settore³¹.

5. - *Progressioni professionali e valorizzazione delle risorse umane: le selezioni per PEO e PEV.* - La Riforma Brunetta e dunque il d.lgs. n. 150/2009 nell'originaria formulazione, ha chiaramente catalogato i percorsi economici e di carriera del personale nell'ambito dell'incentivazione, come emerge dalla inequivocabile collocazione delle norme di riferimento nel Titolo III (Merito e premi) del decreto. Possono qui richiamarsi l'art. 23³² e 31 d.lgs. 150/2009, in base ai quali, pur nel rispetto delle previsioni contenute negli accordi nazionali e integrativi e nei limiti delle risorse disponibili, ai fini delle progressioni orizzontali non potrà prescindere dal considerare "lo sviluppo delle competenze professionali" e "i risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione"³³.

La volontà di limitare l'uso di strumenti alternativi, idonei indirettamente ad eludere tali principi di valutazione, e la necessità di collegare l'istituto delle progressioni economiche a principi selettivi, risultano confermati anche dalla Riforma Madia.

Le amministrazioni, nel rispetto di tali principi, sono chiamate ad individuare nel dettaglio i criteri selettivi, a stabilire il periodo di riferimento delle valutazioni dei risultati collettivi e individuali da utilizzare «per graduare l'accesso alle progressioni e per esprimere, in modo razionale e secondo criteri di utilità, il principio di selettività, ulteriormente rafforzato dall'art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75/2017»³⁴. Come si diceva, l'individuazione di criteri realmente selettivi e la loro corretta applicazione consentirà di scongiurare il rischio di "consumare", o ridurre notevolmente, attraverso l'istituto delle progressioni economiche

(³⁰) La norma va poi messa in relazione con il successivo art. 60 D.lgs. 165/2001 ove l'invio, il monitoraggio e le relazioni rese pubbliche in materia fondi e spese per il personale consentono di verificare il reale rapporto tra i costi della contrattazione integrativa e il perseguimento delle finalità che il legislatore si era prefissato fin dalla riforma del 2009: ancora una volta il miglioramento della pubblica amministrazione, la premialità individuale e collettiva.

(³¹) Le clausole sono state introdotte in tutti i CCNL di comparto, con rinvio ad una attività istruttoria svolta in sede paritetica tramite l' "Organismo paritetico per l'innovazione" ed una competenza della contrattazione integrativa, in caso di mancato incremento del fondo, per stabilire gli effetti della "sanzione" sulla premialità individuale: cfr. ad es. art. 70 CCNL Funzioni Locali.

(³²) "Le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione".

(³³) Allo stesso modo, per l'art. 24, nell'ambito delle progressioni verticali, «l'attribuzione dei posti riservati al personale interno è finalizzata a riconoscere e valorizzare le competenze professionali sviluppate dai dipendenti, in relazione alle specifiche esigenze delle amministrazioni».

(³⁴) In tal senso Tamassia, Gambella, Savazzi, 2017, 90 ss.

orizzontali, risorse stabili eventualmente utilizzabili per il finanziamento di altri istituti di carattere fisso, annoverabili nell'ambito del trattamento accessorio del personale.

E' questa in sostanza la grande potenzialità innovativa, ma anche la maggiore criticità espressa negli anni dall'istituto delle progressioni economiche orizzontali (PEO)³⁵.

Le PEO hanno esordito nel panorama della privatizzazione con i nuovi inquadramenti professionali dei CCNL del 1999 sostituendo e ampliando la previsione del livello economico differenziato che era stato introdotto per effetto dagli artt. 35 e seguenti del D.P.R. n. 333/1990. I CCNL disciplinavano il nuovo sistema di classificazione professionale, sostituendo alle vecchie qualifiche funzionali la nuova distinzione all'interno delle aree o categorie professionali. In ciascuna area o categoria è prevista una progressione economica, che si realizza mediante la previsione, dopo il trattamento tabellare iniziale, di successivi incrementi economici.

L'istituto ha avuto una valenza quasi esclusivamente economica, concretizzandosi nell'acquisizione progressiva di posizioni retributive che il dipendente realizza a parità di mansioni svolte, sulla base - almeno in via teorica o negli auspici -, dei criteri selettivi e meritocratici stabiliti e delle risultanze del sistema di valutazione adottato. Di fatto, come ricordato da numerose prese di posizione dei Giudici contabili³⁶, l'istituto è stato utilizzato per riconoscere aumenti economici che si consolidano nel trattamento dei dipendenti pubblici senza il ricorso a strumenti veramente selettivi: tanto, viste le altissime percentuali di riconoscimento delle progressioni, da far dubitare della correttezza della collocazione dell'istituto nel novero dei trattamenti di carattere accessorio, come tale finanziato dalle risorse del fondo per la contrattazione integrativa di amministrazione, con assorbimento pressoché integrale delle relative risorse; tanto, come ovvio, da identificare nelle PEO l'obiettivo primo di ogni richiesta sindacale al tavolo della contrattazione collettiva integrativa.

La Riforma Madia, nel confermare il testo dell'art. 23 del d.lgs. n. 150, non ha quindi potuto che ribadire la necessità che le PEO abbiano effettivo carattere premiante, per far sì che l'acquisizione di incrementi retributivi risulti realmente idonea a valorizzare professionalmente il dipendente chiamato a svolgere sempre le medesime mansioni del profilo posseduto: alla crescita sotto il profilo economico corrispondeva e corrisponde, come detto, il mantenimento della posizione giuridica e del ruolo all'interno del modello di organizzazione del lavoro presente nell'amministrazione. Per questo si ribadisce la necessità che le PEO vengano riconosciute ad una quota limitata di dipendenti e, pur essendo venuto meno nell'art. 23, per effetto della citata modifica dell'art. 19, il riferimento alla fascia di merito alta quale criterio di priorità per le progressioni, l'esito della valutazione di performance resta indice fondamentale per l'affermazione del principio di selettività che deve governare il processo di progressione economica³⁷.

Praticamente scomparse dopo il varo della Riforma Brunetta, con il d.lgs. 75/2017 risorgono le progressioni economiche verticali (PEV), seppur entro confini ristretti, con l'evidente finalità di fornire un riconoscimento premiale di carriera al personale interno. Tale finalità dovrebbe sciogliere immediati nodi interpretativi che si pongono e si porranno ad esempio con riguardo al rapporto tra PEV e mobilità e tra PEV e graduatorie di concorso ancora vigenti: in sostanza deve essere colto il passaggio di un nuovo legislatore che intende valorizzare il patrimonio professionale interno, riportando equilibrio rispetto alla lettura dominante degli anni 2000, volta ad assorbire le progressioni verticali – anche queste

(³⁵) Per una efficace analisi critica dell'istituto dagli anni ottanta ad oggi v. Talamo 2018, 38 ss.

(³⁶) Cfr. da ultimo Corte dei Conti, sez. riunite controllo, 18 maggio 2018 in sede di certificazione del CCNL Funzioni Locali, punto 2.5.

(³⁷) In tale direzione si muovono espressamente le disposizioni dei nuovi CCNL: cfr. ad es. art. 16, c. 3 CCNL Funzioni Locali 21 maggio 2018.

introdotte con gli ordinamenti professionali del 1999 - nell'ambito del concorso pubblico di accesso alle pa e delle dinamiche delle quote di riserva³⁸.

Il legislatore delegato, in particolare, istituisce una disciplina transitoria per la progressione del personale dipendente, tra le aree o categorie, valida solo per il triennio 2018/2021, e volta appunto a "valorizzare le professionalità interne", nel rispetto di rigorosi limiti numerici e procedurali. Sarà possibile in tale periodo attivare procedure selettive per la progressione nel sistema di inquadramento, riservate al personale di ruolo, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso all'esterno, per un numero di posti non superiore al 20% di quelli previsti nei piani dei fabbisogni, come nuove assunzioni, consentite per la stessa area o categoria³⁹. Il che determinerà la corrispondente riduzione della percentuale di riserva di posti destinata al personale interno, utilizzabile, da ogni amministrazione, ai fini delle progressioni tra le aree di cui al citato art. 52 del d.Lgs n. 165/2001. Costituiranno ancora una volta titoli rilevanti al fine della PEV la valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni, l'attività svolta ed i risultati conseguiti, nonché l'eventuale superamento di precedenti procedure selettive.

Anche in questo caso si ha conferma del carattere imprescindibile e quindi necessariamente strutturale della valutazione ai fini della incentivazione, sì da ricondurre definitivamente a sistema uno degli obiettivi che portarono all'introduzione dell'istituto della valutazione nel pubblico impiego: la valorizzazione della professionalità dei dipendenti pubblici.

Riferimenti bibliografici

Barbieri M. (2018), *Il sinallagma nei contratti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Relazione tenuta al XIX Congresso Aidlass, dattiloscritto

Boscato A. (2014), *La politica del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?*, in *LPA*, 253 e ss.

Cangemi V. (2014a), *La nullità della contrattazione collettiva integrativa e l'obbligo di recupero degli emolumenti indebitamente corrisposti dopo il decreto "Salva Roma"*, in *LPA*, 636 e ss.

Cangemi V. (2014b), *Nuove considerazioni sull'obbligo degli emolumenti indebitamente corrisposti ai sensi del D.L. 16/2014 c.d. "Salva Roma"*, in *LPA*, 967 e ss.

D'Antona M. (1999), *Contratti nuovi e contraenti vecchi. Riflessioni dopo il rinnovo dei contratti collettivi pubblici*, in *LPA*, 493 e ss.

D'Iorio D. e Petti R. (2014), *La costituzione dei fondi per la retribuzione accessoria alla luce delle determinazioni della Corte dei Conti e dei servizi Ispettivi della RGS*, in *LPA*, 161 e ss.

Esposito M. (2010), *Ordinamento professionale e disciplina delle mansioni nel rapporto di lavoro pubblico*, in U. Carabelli e M. T. Carinci (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Bari, 174 e ss.

(³⁸) Cfr. Esposito, 2010, 174 e ss.; Gotti, 2011, 2703 ss. e la copiosa giurisprudenza costituzionale ivi citata. All'art. 52, comma 1-bis, del D.Lgs n. 165/2001, come modificato dal D.Lgs n. 150/2009, che «I dipendenti pubblici, (...) sono inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali. Le progressioni all'interno della stessa area avvengono secondo principi di selettività in funzione delle qualità culturali e professionali, dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito. Le progressioni fra le aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso».

(³⁹) La previsione di legge avrà naturalmente da confrontarsi con la revisione dei sistemi di inquadramento professionale, per il momento entrata nell'agenda dei CCNL 2016-2018 unicamente sotto forma di istruttoria, demandata in tutti i contratti ad apposita Commissione paritetica sui sistemi di classificazione professionale (cfr. ad es. art. 12 CCNL Sanità 21 maggio 2018) con termine di conclusione dei lavori entro il luglio 2018.

- Garilli A. (2016), *Dirigenza pubblica e poteri datoriali*, in *LPA*, 26
- Formica G. (2018), *I limiti di carattere finanziario alla contrattazione*, in Esposito M. – Luciani V. - Zoppoli A. - Zoppoli L., *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli, 54
- Gargiulo U. (2009), *La promozione della meritocrazia*, in Zoppoli L. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, 355 ss.
- Gotti P. (2011), *Principio di concorsualità per l'accesso al lavoro pubblico e per la progressione in carriera al vaglio del lavoro pubblico*, in *Foro amm.* – CS, 9, 2703 ss.
- Luciani V. (1998), *Il ruolo del dirigente nell'erogazione della retribuzione incentivante*, in Santucci R. e Viscomi A. (a cura di), *La dirigenza nelle autonomie locali dopo la riforma: problemi e prospettive*, Rubettino
- Monda P. (2016), *Contratto di lavoro pubblico, potere organizzativo e valutazione*, Giappichelli, Torino
- Avio A. (2017), *La performance come valutazione dell'adempimento nel rapporto alle dipendenze della p.a.*, Jovene, Napoli
- Nicosia G. (2011), *Dirigenze responsabili e responsabilità dirigenziali pubbliche*, Giappichelli, Torino
- Nicosia G. (2018), *I soggetti della valutazione (percorsi di apprendimento organizzativo)*, in M. Esposito, V. Luciani, A. Zoppoli, L. Zoppoli (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75 2017 (cd. Riforma Madia)*, Giappichelli, Torino
- Roma G. (2010), *La retribuzione nel lavoro pubblico*, in Carabelli, Carinci M.T. (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci, 177 ss.
- Roma G. (2009), *Merito e valutazione: dalla legge delega 15/2009 al decreto di attuazione*, in *RUPA*, 23 ss.
- Savazzi A.M. (2017), *Le amministrazioni sono chiamate ad adeguare il sistema di misurazione e valutazione della performance*, in *Azienditalia - Il Personale*, 11, 567
- Tagliabue S. (2018), *L'efficacia dei sistemi di valutazione: alcune riflessioni critiche*, in *Azienditalia*, 6, 906
- Tamassia L., Gambella G., Savazzi A.M. (2017), *Pubblico impiego. Guida alle modifiche del Testo unico e alla valutazione della performance*, Il sole 24Ore, luglio 59
- Talamo V. (2018), *Valutazione e contrattazione collettiva. Dal disastro verso l'ignoto*, in *Nuova Etica Pubblica*, 10, 38 ss.
- Treu T. (1995), *Finalità della riforma*, in *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Commentario diretto da F. Carinci, Milano, Giuffrè.
- Treu T. (2010), *Le forme retributive incentivanti*, in *RIDL*, I, 683
- Vignocchi C. e Peiti C. (2017), *Riorientare il governo del personale: i fabbisogni standard*, in C. Dell'Aringa e G. Della Rocca (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel?*, Arel - Il Mulino, Roma-Bologna, 289 e ss.

ABSTRACT

Il saggio analizza il tema della valorizzazione delle risorse umane nelle p.a. attraverso meccanismi incentivanti nel percorso delle riforme del lavoro pubblico. In particolare vengono fatte emergere le criticità collegate alla valutazione delle prestazioni ed al controllo/contenimento delle risorse impiegate dalla contrattazione collettiva per il riconoscimento del merito

The essay analyzes the theme of the enhancement of human resources in the public service through incentive mechanisms in the path of Italian public labour law reforms. In particular, the critical issues related to the evaluation of performance and to the control/containment of public resources used by collective bargaining for the recognition of merit are made to emerge.