



Dipartimento di Giurisprudenza

**Dottorato di Ricerca in The New Public Administration: data and
human resources – ciclo XXXVII
Curriculum in Selection, management and enhancement of human
capital in public administrations**

**LA VALUTAZIONE DEI PUBBLICI DIPENDENTI
NEL RAPPORTO DI LAVORO
CONTRATTUALIZZATO TRA RIFORME E
CRITICITÀ IRRISOLTE**

Dottorando: Mattia Brigatti

Matricola: 791519

Tutor: Prof.ssa Marta Giaconi

Coordinatore: Prof. Alfredo Marra

ANNO ACCADEMICO 2024/2025

INDICE

pag.

NOTE INTRODUTTIVE	1
I. LA PERFORMANCE: EVOLUZIONE STORICA E CARATTERI GENERALI	
1. Le teorie alla base del concetto di <i>performance</i> nel settore pubblico: una prospettiva storico-economica	4
1.1. L'ascesa del <i>Welfare State</i>	6
1.2. L'avvento del <i>Public Performance Management</i> e il <i>New Public Management</i>	9
1.3. Il <i>Post-New Public Management</i>	15
1.4. Uno sguardo alle tendenze attuali	19
2. Verso un'amministrazione più efficiente e produttiva: la privatizzazione e l'introduzione della <i>performance</i> nel pubblico impiego	24
2.1. Il modello pubblicistico di impiego presso la PA	24
2.1.1. Il rapporto di pubblico impiego all'indomani dell'unità d'Italia: la prima fase della stagione pubblicistica del pubblico impiego	27
2.1.2. Dalla Giurisprudenza alle prime codificazioni: la seconda fase della stagione pubblicistica del pubblico impiego	31
2.1.3. L'applicazione della disciplina privatistica agli enti pubblici imprenditoriali e il T.U. del 1957: la terza fase della stagione pubblicistica del pubblico impiego	34
2.2. La trasformazione del settore pubblico dalle prime riforme sulla privatizzazione al Testo Unico sul Pubblico Impiego	38
2.2.1. Il contesto antecedente alla privatizzazione e l'affermazione della contrattazione collettiva nel pubblico impiego: la "quarta fase" della stagione pubblicistica del pubblico impiego?	40
2.2.2. La "prima fase" della privatizzazione del pubblico impiego: la "Riforma Amato" del 1992	43
2.2.3. La "seconda fase" della privatizzazione del pubblico impiego: la "Riforma Bassanini" del 1997	47
2.2.4. Dal «TUPI» al D.lgs. 165/2001	50
2.3. La "terza fase" della privatizzazione: la "riforma Brunetta" del 2009	52
2.4. La "quarta fase" della privatizzazione: la "Riforma Madia" del 2017	61
II. LA VALUTAZIONE DEL PERSONALE	
1. Il concetto di <i>performance</i> nella letteratura giuridica ed economica	72
1.1. Gli ambiti di valutazione della <i>performance</i>	76
1.2. Metodi di valutazione della <i>performance</i>	79
1.3. Metodi di valutazione della <i>performance</i> nelle Pubbliche Amministrazioni	81
2. I soggetti valutatori	88
2.1. Il Dipartimento della Funzione Pubblica	89
2.2. L'organismo indipendente di valutazione della <i>performance</i>	91

2.3.	L'organo di indirizzo politico-amministrativo	94
2.4.	I dirigenti: valutatori e valutati	96
2.5.	I cittadini e gli utenti finali	99
3.	La valutazione della <i>performance</i> nel ciclo ex D.lgs. 150/2009	103
3.1.	La definizione e assegnazione degli obiettivi e il suo collegamento con le risorse (prima e seconda fase)	110
3.2.	Il monitoraggio della <i>performance</i> in corso di esercizio e l'attivazione di eventuali correttivi (terza fase)	116
3.3.	La misurazione e valutazione della <i>performance</i> organizzativa e individuale (quarta fase)	118
3.4.	L'utilizzo di sistemi premianti e la rendicontazione dei risultati (quinta e sesta fase)	124
4.	Cenni di comparazione: la valutazione della <i>performance</i> nell'ordinamento Francese	126
4.1.	Dall'originario sistema della " <i>notation</i> " all'" <i>entretien professionnel</i> "	127
4.2.	Il funzionamento dell'" <i>entretien professionnel</i> "	131

III. PROGRESSIONI E PREMI

1.	Il trattamento accessorio	136
1.1.	Il "blocco" della contrattazione collettiva e il suo superamento ad opera della Corte Costituzionale	142
1.2.	I presupposti per il riconoscimento della retribuzione variabile nella casistica giurisprudenziale	148
1.3.	La retribuzione legata alla <i>performance</i> nella contrattazione collettiva	151
1.4.	Gli ulteriori strumenti premiali previsti dal D.lgs. n. 150/2009	155
1.4.1.	Il bonus annuale delle eccellenze	157
1.4.2.	Il premio annuale per l'innovazione	158
1.4.3.	L'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale	160
1.4.4.	Il premio di efficienza	161
1.5.	Premio di risultato e condizione sospensiva	163
1.6.	La sorte della retribuzione accessoria nelle vicende modificative del rapporto	166
2.	Le progressioni economiche e di carriera	170
2.1.	Le progressioni verticali	170
2.2.	Le progressioni orizzontali	178
3.	Cenni di comparazione: la dimensione premiale nell'ordinamento francese	183
3.1.	La <i>rémunération accessoire</i> nell'ordinamento francese	183
3.2.	Gli avanzamenti di carriera e stipendiali nell'ordinamento francese	187

NOTE CONCLUSIVE	193
------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	197
---------------------	-----

Note introduttive

Il presente elaborato si propone di analizzare il tema della valutazione dei dipendenti pubblici, questione di particolare rilievo e complessità all'interno del quadro del diritto del lavoro pubblico contemporaneo. La valutazione rappresenta infatti uno degli aspetti fondamentali del processo di modernizzazione ed efficientamento della pubblica amministrazione, configurandosi come uno strumento essenziale per la realizzazione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione. Tale tematica, come vedremo, si colloca in stretta relazione con il concetto di *performance*, sul quale si è a lungo concentrata anche la dottrina economica, e continua a presentare significative criticità applicative.

L'obiettivo del presente lavoro è quello di offrire un quadro descrittivo organico e completo della materia della valutazione nel pubblico impiego e dei suoi effetti sul rapporto di lavoro pubblico, tanto in chiave storica quanto attuale, arricchito da considerazioni critiche e spunti di diritto comparato.

Il primo capitolo dell'elaborato sarà dedicato alla ricostruzione storica delle teorie economiche alla base del concetto di *performance* nel pubblico impiego e alla loro trasposizione nell'ordinamento giuridico italiano. In questa prospettiva, la prima parte del capitolo si soffermerà sull'analisi dei tre grandi modelli economici che hanno caratterizzato la concezione dell'apparato pubblico statale, ovvero il *Welfare State*, il *New Public Management* e il *Post-New Public Management*, offrendo al contempo anche una panoramica sulle tendenze economiche attuali. Seguirà un esame, anche in chiave critica, delle diverse "stagioni" del pubblico impiego in Italia: partendo dalla fase pubblicistica successiva all'Unità d'Italia l'analisi si soffermerà sul processo di privatizzazione avviato negli anni Novanta, con particolare riferimento alla riforma Brunetta, che ha prepotentemente introdotto il concetto di *performance* nel diritto del lavoro pubblico, e ai successivi correttivi ad opera della riforma Madia.

Il secondo capitolo approfondirà poi il tema della valutazione del personale. La prima parte sarà dedicata alla definizione del concetto di *performance*, analizzata sotto il

duplice profilo giuridico ed economico, nonché alla ricostruzione dei diversi ambiti di valutazione della *performance* e all'analisi dei principali metodi di misurazione della stessa elaborati dalla dottrina economica.

Il capitolo proseguirà poi ricostruendo il complesso *iter* procedimentale delineato dalla riforma Brunetta per la valutazione della *performance* dei dipendenti pubblici e l'analisi si concluderà con un paragrafo conclusivo dedicato al confronto con l'esperienza francese, dove verrà offerta una sintetica analisi in chiave storico-comparata del sistema di valutazione della *performance* adottato nell'amministrazione pubblica d'oltralpe.

Il terzo capitolo affronterà, infine, gli aspetti premiali connessi alla valutazione dei dipendenti pubblici, soffermandosi sul trattamento accessorio e sui meccanismi di progressione economica e di carriera.

Anche in questo caso la parte conclusiva del capitolo sarà stata dedicata alla comparazione attraverso una sintetica analisi della dimensione premiale connessa alla valutazione della *performance* nell'ordinamento francese.

Sul piano metodologico, invece, la ricerca si è fondata sullo studio di monografie, saggi e articoli pubblicati su riviste scientifiche, nonché sull'analisi della giurisprudenza e dei contratti collettivi nazionali di comparto. Un importante arricchimento è derivato anche dalla partecipazione a seminari e convegni che, direttamente o indirettamente, hanno affrontato i diversi profili oggetto di indagine.

Infine, per quanto riguarda l'aspetto comparato, un contributo prezioso è stato fornito dal semestre di ricerca svolto a Parigi presso l'*Institut des Sciences Juridiques et Philosophiques de la Sorbonne de l'Université Paris I: Panthéon-Sorbonne*, sotto la supervisione del Prof. Charles Froger.

Capitolo I: La *performance*: evoluzione storica e caratteri generali

1. Le teorie alla base del concetto di *performance* nel settore pubblico: una prospettiva storico-economica

L'analisi delle teorie economiche che hanno ispirato il concetto di *performance* nella pubblica amministrazione assume una grande rilevanza anche dal punto di vista giuridico. La gestione del patrimonio pubblico, infatti, implica il rispetto dei principi di legalità, trasparenza e *accountability*, e la necessità di fornire risposte concrete ai bisogni della società. Esaminare le teorie economiche alla base dell'evoluzione delle amministrazioni pubbliche permette inoltre di comprendere le motivazioni storiche e teoriche alla base delle riforme della PA. Queste teorie forniscono infatti una chiave interpretativa utile sia per comprendere la *ratio* degli specifici interventi legislativi adottati sia per affrontare le sfide poste dai mutamenti economico-sociali attuali.¹

Sul piano giuridico, poi, la regolamentazione del lavoro pubblico ha progressivamente incorporato principi e strumenti tipici dell'economia aziendale e del *management*. L'esigenza di aumentare l'efficienza e contenere la spesa pubblica ha infatti reso indispensabile l'introduzione nell'ordinamento giuridico di metodologie per misurare e valutare le *performance* delle amministrazioni e dei loro dipendenti. Va detto, però, che la crescente enfasi posta sul *performance management* nel settore pubblico non può essere compresa esclusivamente attraverso argomentazioni giuridiche. È infatti necessario adottare una prospettiva più ampia che includa aspetti economico-manageriali, i quali hanno significativamente promosso le riforme del settore pubblico. Studiare queste correnti di pensiero permette infatti di comprendere la grande attenzione riposta oggi nei confronti della responsabilizzazione dei dirigenti, degli obiettivi quantificabili, del controllo dei costi tramite *budgeting* e della necessità di trasparenza verso i cittadini².

¹ S. Kelman, *Public Administration and Organization Studies*, in *The Academy of Management Annals*, vol. 1, 2007, pp. 228-229.

² C. Barbera, *Misurazione e valutazione della performance pubblica*, 2023, pp. 1-2.

Per comprendere meglio l'interazione tra l'ambito giuridico e le teorie economiche è necessario innanzitutto chiarire cosa si intenda per "*Public Management*". Con questa espressione, emersa negli anni '50 del Novecento, si identifica l'insieme di principi, metodi e strumenti per gestire l'amministrazione pubblica secondo criteri più manageriali rispetto alla tradizionale visione burocratico-giuridica³. Diversamente dalla classica dottrina della *Public Administration*, che considerava le amministrazioni organismi altamente gerarchizzati, il *Public Management* introduce una prospettiva basata sulla definizione strategica degli obiettivi, sulla flessibilità organizzativa e sulla valutazione dei risultati. Oggi, il *Public Management* non rappresenta solo un insieme di tecniche, ma è un campo interdisciplinare in cui teoria giuridica, scienza politica ed economia si incontrano e si influenzano reciprocamente. L'approccio manageriale è diventato cruciale per progettare, gestire e valutare l'azione pubblica, con implicazioni significative anche sul piano giuridico-costituzionale. Misurare la *performance* implica infatti valutare la capacità degli enti pubblici di rispondere ai bisogni dei cittadini e interrogarsi sul modo in cui la legge disciplina responsabilità dirigenziali, tutela dei diritti del personale e garantisce il rispetto dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento⁴.

Nei paragrafi successivi analizzeremo nel dettaglio le principali fasi evolutive del *Public Management*, ossia: (i) il *Welfare State* (1950-1970), caratterizzato dall'espansione delle funzioni pubbliche e dalla crescente attenzione verso la professionalizzazione della burocrazia⁵; (ii) l'avvento del *Public Performance Management* e del *New Public Management* (1980-2000), che ha introdotto logiche manageriali nel settore pubblico, enfatizzando *performance*, responsabilità e misurazione dei risultati⁶; (iii) il *Post-New Public Management*, che affronta le criticità del modello precedente integrando principi di *governance*

³ H. Zainudin, N. Othman, *Navigating Change: The Journey of Performance Management in the Public Sector*, in *international journal of academic research in business and social sciences*, Vol. 14 (8), 2024, p. 466.

⁴ G. Permon, *Dalla nascita del Public Management al Public Performance Management*, 2018, p. 12.

⁵ G. Permon, *ivi*, p. 8.

⁶ G. Permon, *ivi*, pp. 9-11.

partecipativa e maggiore attenzione alle specificità dei contesti organizzativi⁷; (iv) le *tendenze attuali*, con particolare attenzione alle più recenti sfide economico-sociali e alla situazione politica attuale in alcuni paesi.

1.1. L'ascesa del *Welfare State*

Il *Welfare State* rappresenta un modello di intervento pubblico che ha come fine ultimo la promozione del benessere collettivo attraverso una rete di diritti sociali riconosciuti e garantiti dallo Stato⁸.

Anche se le sue origini risalgono a tradizioni di assistenza e mutualismo del XIX secolo, è stato solo nel Novecento che il concetto di "Stato Sociale" ha preso forma, diventando riconoscibile e definito nei suoi obiettivi. La nascita del *Welfare State* è stata segnata da vari eventi storici che hanno portato a un'espansione graduale ma inarrestabile dell'intervento pubblico nel sociale. In molti Paesi europei, questo percorso è stato fortemente influenzato dalle leggi di previdenza sociale introdotte dalla Germania bismarckiana tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento. Questi provvedimenti, inizialmente pensati per garantire una protezione adeguata ai lavoratori industriali, hanno gettato le basi per l'estensione della copertura assistenziale ad altri gruppi della popolazione. Allo stesso tempo, l'esperienza del *New Deal* negli Stati Uniti, promossa da Franklin D. Roosevelt negli anni '30 del XX secolo, ha rappresentato un'altra pietra miliare per il rafforzamento dell'idea che lo Stato possa e debba intervenire attivamente per affrontare disfunzioni e crisi economiche, creando posti di lavoro, redistribuendo reddito e fornendo una rete di sicurezza sociale minima⁹. Nel secondo Dopoguerra, in particolare tra gli anni Cinquanta e Settanta, i governi occidentali avviarono un ampio processo di costruzione del *Welfare State*, con l'obiettivo di garantire ai cittadini servizi come istruzione, sanità, previdenza e

⁷ F. Di Mascio, A. Natalini, *Oltre il New Public Management. Le riforme amministrative tra meccanismi e contesti*, 2018, pp. 11-12.

⁸ G. Permon, op. cit., p. 8.

⁹ G. Permon, *Ibidem*.

ammortizzatori sociali. L'espansione dell'intervento pubblico portò a un notevole aumento del numero di dipendenti pubblici, della spesa statale e, in generale, della complessità dell'azione amministrativa. In questo contesto, si consolidò ulteriormente l'idea che l'apparato burocratico dovesse seguire procedure formali e rispettare rigidi principi di legalità, spesso a scapito dell'innovazione e della sperimentazione di nuove soluzioni¹⁰.

La letteratura sul *Public Management* evidenzia come il *Welfare State* abbia avuto un impatto profondo sulle strutture e sulle logiche operative delle amministrazioni pubbliche, ampliando le loro competenze e la complessità gestionale. Questo ampliamento ha reso necessario ripensare anche i modi in cui vengono valutati, finanziati e organizzati i servizi pubblici. Infatti, negli anni in cui il *Welfare State* è diventato il paradigma dominante, si è sviluppata una riflessione sul rapporto tra burocrazia e politica, sulla responsabilità dei dirigenti pubblici e sulla trasparenza degli atti amministrativi, ponendo le basi per molte delle riforme dell'apparato pubblico che sono emerse successivamente. L'approccio accademico a questo tema richiede un'analisi multidisciplinare che unisca contributi di scienze politiche, sociologia, diritto e, non da ultimo, di *Public Management*. Questa integrazione è fondamentale per comprendere appieno la complessità del fenomeno e per valutare in modo critico le politiche attuate in vari contesti nazionali¹¹.

Sul piano teorico e concettuale, la definizione di *Welfare State* va oltre la semplice fornitura di benefici sociali, abbracciando una visione complessa del rapporto tra individuo, collettività e Stato. I teorici del *Welfare State* hanno sottolineato come questo modello implichi una chiara concezione di cittadinanza sociale, in cui i diritti civili e politici si affiancano, con pari dignità, ai diritti sociali. In questo contesto, emerge il ruolo dello Stato come fornitore di servizi universali e promotore di politiche redistributive volte a correggere le disuguaglianze generate dal mercato. Non sorprende, quindi, che l'ascesa dello Stato sociale abbia coinciso con un periodo di forte crescita economica (il c.d. "boom"

¹⁰ H.L. Wilensky, *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, in *University of California Press*, 1975, p. 173.

¹¹ G. Permon, op. cit., pp. 7-10.

del dopoguerra), durante il quale era possibile aumentare la pressione fiscale senza incontrare eccessive resistenze sociali¹².

Nel periodo successivo alla Seconda Guerra Mondiale, infatti, il *Welfare State* ha vissuto un momento di grande espansione e consolidamento. Durante questi anni, la continua crescita del Prodotto Interno Lordo (PIL) nei Paesi industrializzati, insieme a un forte consenso politico per politiche redistributive, ha portato a un significativo aumento della spesa sociale. Sono stati creati sistemi sanitari nazionali, misure di sostegno al reddito, pensioni pubbliche e programmi di edilizia popolare. Questi interventi erano giustificati sia da motivazioni morali, come la solidarietà verso le persone più vulnerabili, sia da ragioni economiche, poiché la redistribuzione del reddito aiutava a stimolare la domanda interna di beni e servizi, contribuendo così alla crescita¹³.

Tuttavia, l'espansione del *Welfare State* non si limitò ad un aumento quantitativo, ma si arricchì anche di qualità. In questo periodo, infatti, i diritti sociali iniziarono a radicarsi profondamente nella cultura politica di molti Paesi, rendendo difficile qualsiasi tentativo di ridimensionamento. Nel frattempo, iniziò a farsi strada una riflessione sulla necessità di rinnovare le procedure di controllo e valutazione della spesa pubblica. Con l'aumento dei settori d'intervento e dei volumi di spesa, cresceva infatti anche la complessità nella gestione e la possibilità di inefficienze burocratiche. Alcuni economisti e studiosi di *Public Management* sottolinearono il rischio che un'espansione incontrollata dell'apparato pubblico potesse generare sprechi e ridurre la flessibilità dell'economia. Tuttavia, in quel periodo, la convinzione predominante era che i benefici sociali e politici dell'intervento statale superassero di gran lunga i costi e i rischi associati, e i governi continuarono così a portare avanti riforme per rafforzare ulteriormente il ruolo del *Welfare State*¹⁴.

A partire dagli anni Settanta del secolo scorso, il *Welfare State* ha cominciato però a mostrare segni di crisi, a causa di vari fattori. Prima di tutto, la fine del *boom* economico e l'inizio di un lungo periodo di stagflazione, caratterizzato dalla presenza simultanea di inflazione e

¹² G. Permon, *ivi*, p. 9.

¹³ G. Permon, *ivi*, p. 8.

¹⁴ G. Permon, *ivi*, pp. 8-9.

stagnazione, hanno messo a dura prova la capacità degli Stati di finanziare in modo stabile e continuo le politiche sociali. In secondo luogo, l'invecchiamento della popolazione e l'aumento della disoccupazione strutturale, soprattutto in alcuni Paesi, hanno portato a un incremento della domanda di prestazioni, creando notevoli pressioni sui bilanci pubblici. Di fronte a queste sfide, alcuni governi hanno deciso di adottare misure per contenere la spesa sociale, talvolta introducendo meccanismi selettivi e riducendo l'universalità di alcuni servizi, scatenando un acceso dibattito politico e accademico sui limiti e sulle possibili riforme del tradizionale modello di Stato sociale.

Contemporaneamente, in dottrina, sono emerse opinioni critiche riguardo al modo in cui l'apparato burocratico gestiva i servizi collettivi. È emersa infatti l'idea che la gestione pubblica fosse troppo centralizzata, poco flessibile e soggetta a sprechi. Queste critiche hanno condotto a teorie di ispirazione neolibera, secondo cui il mercato sarebbe stato in grado di fornire alcuni servizi in modo più efficiente e a costi inferiori, riducendo così il carico fiscale. Da ciò è nato un forte orientamento verso le privatizzazioni, l'*outsourcing* e altre forme di *partnership* pubblico-privato, con l'obiettivo di alleggerire il ruolo dello Stato e introdurre logiche concorrenziali in settori precedentemente considerati monopolio pubblico¹⁵.

1.2. L'avvento del *Public Performance Management* e il *New Public Management*

Negli anni successivi allo sviluppo del *Welfare State*, quindi, i vari studi sul *Public Management* hanno dimostrato che fosse necessario in andare oltre il tradizionale modello di stato sociale. Si è iniziato così a teorizzare l'idea di responsabilizzare i dirigenti, stabilire standard di *performance* chiari e misurare i risultati in termini di efficacia ed efficienza. Questo processo, iniziato a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, ha sottolineato l'importanza di bilanciare la protezione dei diritti sociali con una maggiore attenzione alla sostenibilità economica e alla qualità dei servizi offerti¹⁶.

¹⁵ G. Permon, *ivi*, p. 9.

¹⁶ G. Permon, *Ibidem*.

Nell'ambito delle critiche al tradizionale modello burocratico e in risposta all'aumento della spesa pubblica, ha cominciato così a farsi strada il paradigma del c.d. *New Public Management* (NPM). Questo approccio si basava sull'idea che le tecniche e le pratiche manageriali tipiche del settore privato potessero migliorare la gestione del settore pubblico, contribuendo a ridurre i costi, aumentare l'efficacia e rendere i risultati più trasparenti. L'idea alla base del NPM portava con sé, inoltre, logiche di concorrenza nella fornitura dei servizi, la separazione tra le funzioni politiche e quelle operative, e l'adozione di sistemi di valutazione e premi basati su indicatori di *performance*. Progressivamente, si sono poi sviluppate correnti interne al NPM, quali il *Public Performance Management* (PPM), che cercava di integrare i criteri classici del *New Public Management* con un insieme più ampio di indicatori e strumenti di governance, capaci di coniugare efficienza, trasparenza e responsabilità¹⁷.

Cercando di definire meglio il fenomeno, il NPM si fondava sui seguenti principi cardine: (i) *orientamento ai risultati*, in base al quale amministrazioni e dirigenti pubblici dovevano essere valutati sulla base di indicatori di *performance*, preferibilmente quantitativi; (ii) *concorrenza*, poiché l'erogazione dei servizi pubblici doveva avvenire in concorrenza tra diversi operatori (pubblici, privati o misti) con l'obiettivo di stimolare l'efficienza e ridurre i costi; (iii) *decentramento*, attraverso la creazione di agenzie¹⁸ autonome e specializzate, distinte dai ministeri, per garantire maggiore flessibilità gestionale; e infine (iv) *responsabilità manageriale*, attribuendo ai dirigenti pubblici più ampi margini di discrezionalità, accompagnati dall'obbligo di rispondere del conseguimento di determinati *target* prestabiliti.

¹⁷ H. Zainudin, N. Othman, op. cit., pp. 466-467.

¹⁸ Nel lessico del *New Public Management*, il termine "agency" fa riferimento a un'unità organizzativa della pubblica amministrazione dotata di autonomia gestionale, separata dai ministeri, con propri obiettivi, bilanci e dirigenti responsabili dei risultati. Nel nostro ordinamento ci sono diverse famiglie di enti che potrebbero rientrare in questa categoria tra cui, ad esempio, le autorità amministrative indipendenti e gli enti pubblici economici.

Entrando più nel dettaglio, per definire il NPM non bisogna fare riferimento a un modello unitario, bensì a un insieme di idee e strumenti che condividevano alcuni principi fondamentali. Il primo di questi è rappresentato dall'orientamento ai risultati, che ha determinato uno spostamento dell'attenzione dagli "input" (quali le risorse utilizzate e le procedure) agli "output" (i prodotti e i servizi forniti) e agli "outcome" (l'impatto a lungo termine sui cittadini). Questo "cambiamento culturale" ha richiesto l'uso sistematico di indicatori e obiettivi misurabili, oltre alla creazione di sistemi di rendicontazione e valutazione periodica dei risultati¹⁹. In secondo luogo, è stata presa in considerazione l'adozione di logiche di mercato applicate all'interno del settore pubblico. Questo si è tradotto in privatizzazioni, esternalizzazioni e *partnership* pubblico-privato, con l'obiettivo di introdurre concorrenza nella fornitura di servizi e di promuovere l'efficienza organizzativa. Allo stesso tempo, si è delineata sempre più la separazione tra le funzioni politiche di "indirizzo" e quelle manageriali di "gestione", dando maggiore autonomia ai dirigenti pubblici, che però dovevano rendere conto dei risultati ottenuti²⁰.

Un altro aspetto rilevante è rappresentato dalla considerazione del cittadino come cliente, che ha comportato l'adozione di strumenti di *customer satisfaction* e la semplificazione delle procedure per favorire un rapporto più diretto e trasparente con l'utenza²¹. Questa prospettiva ha spinto molte amministrazioni a investire su "front office integrati" e, più di recente, servizi *online*, con l'obiettivo di migliorare l'accessibilità e la qualità delle prestazioni offerte.

Da ultimo, il NPM ha incoraggiato l'uso di sistemi di contabilità e bilancio orientati alla *performance*, in cui la logica dei centri di costo e la misurazione sistematica dei risultati si sono sostituiti ai tradizionali modelli e mediante i quali i governi possono valutare in modo

¹⁹ C. Hood, *A public management for all seasons? Public Administration*, Vol. 69 (1), 1991, pp. 3-7.

²⁰ G. Beato, *Il New Public Management nel mondo: innovazioni nella continuità*, 2024, pp. 2-4.

²¹ D. F. Kettl, *The global public management revolution*, 2005, p. 53.

più accurato i costi effettivi delle politiche pubbliche e rafforzare la trasparenza nei confronti dei cittadini²².

In termini di impatto pratico, il NPM ha portato all'adozione di strumenti di *budgeting delle performance*, a un uso più frequente di contratti di servizi (*outsourcing*) e a nuove modalità di valutazione e incentivazione del personale²³.

L'idea alla base del *New Public Management* era quella di rendere le amministrazioni pubbliche più flessibili ed efficienti. Questo approccio ha messo al centro il concetto di "risultato", affiancando alla tradizionale burocrazia un insieme di tecniche e procedure ispirate al settore privato, dove l'attenzione al cliente (o, meglio, al cittadino) diventa fondamentale.²⁴

Questo paradigma ha rapidamente guadagnato popolarità in vari Paesi, in particolare in quelli di matrice anglosassone come Nuova Zelanda, Australia, Regno Unito e Stati Uniti, e, in modo più frammentato, anche in Europa continentale e Canada²⁵.

La Nuova Zelanda, in particolare, è stata spesso considerata un vero e proprio "laboratorio" per il *New Public Management*, grazie alle sue riforme considerate piuttosto radicali nelle quali è stata attuata una separazione netta tra le funzioni di *policy*, affidate ai ministeri, e la gestione operativa, delegata a nuove agenzie dotate di ampia autonomia.²⁶

Allo stesso tempo, nel Regno Unito, le riforme introdotte dai governi di Margaret Thatcher e John Major e poi rielaborate dal c.d. *New Labour*²⁷ hanno promosso meccanismi di

²² C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis-Into the Age of Austerity*, 2017, pp. 75-77.

²³ D. Osborne, T. Gaebler, *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, 1992, pp. 301-304.

²⁴ G. Beato, op. cit., pp. 9-10.

²⁵ G. Beato, *ivi*, pp. 7-8.

²⁶ C. Pollitt, G. Bouckaert, op. cit., pp. 42-45.

²⁷ Il *New Labour* è stato il progetto di rinnovamento del Partito Laburista britannico avviato da Tony Blair nel 1994, basato sui principi della c.d. "Terza Via" di Anthony Giddens, che puntava a conciliare economia di mercato e giustizia sociale attraverso un approccio centrista e manageriale alla governance pubblica. Per un

concorrenza e privatizzazione. Tali interventi hanno effettivamente ridotto la spesa in alcuni settori, ma hanno anche favorito lo sviluppo di una mentalità maggiormente incentrata su indicatori quantitativi, a scapito degli aspetti qualitativi²⁸. Allo stesso modo, negli Stati Uniti, il *National Performance Review*²⁹ ha introdotto movimenti quali il c.d. “*Reinventing Government*”³⁰, con effetti positivi in termini di de-burocratizzazione; nonostante questo, l’alternanza nel governo e la complessità federale ne hanno in parte limitato l’impatto.

Anche l’Europa continentale ha integrato, sebbene in modo più cauto, alcuni principi del NPM. In Francia, Germania e Italia sono stati infatti implementati sistemi di valutazione delle *performance* e forme di responsabilizzazione del *management*; le tradizioni giuridico-amministrative e l’estrema burocrazia presente in tali ordinamenti, tuttavia, hanno spesso rappresentato un ostacolo in questo processo. In Italia, in particolare, le riforme degli anni Novanta hanno introdotto principi di responsabilizzazione della dirigenza, che tuttavia nella maggior parte dei casi si sono tradotti in innovazioni più “formali” che in un vero e proprio cambiamento organizzativo³¹.

approfondimento sul tema si rinvia a: A. Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, 1998; T. Blair, *New Labour, New Life for Britain: The Labour Party Manifesto 1997*, Labour Party, 1997.

²⁸ W. Van Dooren, G. Bouckaert, J. Halligan, op. cit., pp. 63-65.

²⁹ Il *National Performance Review* (NPR) è l’iniziativa lanciata il 3 marzo 1993 dall’amministrazione Clinton sotto la guida del vicepresidente Al Gore, con l’obiettivo di rendere il governo federale più snello, efficiente e orientato ai risultati mediante l’introduzione di metriche di *performance*, semplificazione dei processi e riduzione dei costi. Per un approfondimento sul tema si rinvia a: A. Gore, *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less*, Brookings Institution Press, 1993; Office of the Vice President, *National Performance Review: Report on the President’s Initiative to Restructure Government*, U.S. Government Printing Office, 1993.

³⁰ Il *Reinventing Government* è il modello elaborato da David Osborne e Ted Gaebler nel loro volume del 1992, che propone un’amministrazione pubblica “imprenditoriale” caratterizzata da decentramento delle decisioni, concorrenza tra fornitori di servizi, autonomia manageriale e forte orientamento ai risultati tramite indicatori di *performance*. Per un approfondimento sul tema si rinvia a: D. Osborne, T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, 1992

³¹ W. Van Dooren, G. Bouckaert, J. Halligan, *Performance Management in the Public Sector*, pp. 8-10.

Va detto, però, che l'affermazione del NPM deve essere vista all'interno di un contesto più ampio di cambiamenti politici, economici e sociali. La crisi fiscale degli anni Settanta, l'aumento delle aspettative dei cittadini, la globalizzazione dei mercati e la rivoluzione digitale sono tutti fattori che hanno spinto i governi a cercare nuovi modelli di gestione per il settore pubblico. In questo scenario, il NPM prometteva di "fare di più con meno", adottando logiche di mercato e strumenti di *management* privati per affrontare i problemi di inefficienza e bassa produttività tipici della burocrazia tradizionale³².

La diffusione del NPM è stata inoltre influenzata da diversi fattori politici, economici e sociali. In molti Paesi, la necessità di ridurre la spesa pubblica e l'urgenza di migliorare l'efficienza dell'amministrazione hanno portato a sperimentare soluzioni ispirate al settore privato, viste come un'alternativa radicale rispetto ai tradizionali modelli³³.

Quanto detto finora però mostra come il *New Public Management* abbia rappresentato una svolta significativa nell'evoluzione della gestione della pubblica amministrazione, volta ad affrontare la crisi fiscale, l'inefficienza e la crescente domanda di servizi pubblici più trasparenti ed efficaci. Tuttavia, nonostante gli evidenti vantaggi iniziali in termini di riduzione dei costi, rapidità decisionale e trasparenza, l'implementazione del NPM ha mostrato limiti significativi³⁴.

In particolare, le critiche al NPM si sono concentrate principalmente su tre aspetti: (i) l'attenzione eccessiva sugli indicatori quantitativi (la quale rischiava di privilegiare ciò che è facilmente misurabile, sacrificando altri aspetti ugualmente importanti); (ii) l'introduzione di meccanismi concorrenziali (i quali rischiavano di entrare in conflitto con valori essenziali del servizio pubblico, come l'equità, la coesione sociale e la tutela dei più deboli); (iii) la creazione di agenzie autonome e l'esternalizzazione di funzioni (le quali rischiavano di rendere meno chiare le varie responsabilità e ridurre la trasparenza nei confronti dei cittadini)³⁵.

³² E. Buschor, op. cit., pp. 5-7.

³³ G. Permon, op. cit., pp. 10-11.

³⁴ F. Di Mascio, A. Natalini, op. cit., pp. 11-12.

³⁵ F. Di Mascio, A. Natalini, *Ibidem*.

A fronte delle criticità riscontrate, è così emerso un dibattito incentrato sul superamento del NPM. Un primo orientamento dottrinale ha proposto quale alternativa la c.d. *New Public Governance*, dove l'attenzione si sposta sulla creazione di "reti collaborative" e sulle *partnership* tra diverse organizzazioni, inclusi attori privati e la società civile. Questa corrente risulterebbe maggiormente in grado di comprendere la complessità delle sfide contemporanee e in grado di promuovere forme di "co-produzione" dei servizi, in cui i cittadini sono coinvolti nelle fasi di progettazione ed erogazione³⁶.

Un secondo orientamento, definito *Neo-Weberian State*, cerca di recuperare invece i principi di imparzialità e stabilità della burocrazia weberiana, integrandoli con strumenti manageriali³⁷. L'idea alla base di questo orientamento è che l'efficienza non debba essere l'unico criterio di valutazione, ma vada affiancata dal rispetto delle norme e dalla tutela dei diritti fondamentali. In questo senso, la misurazione della *performance* può essere utile, purché non si riduca a un mero esercizio tecnico, bensì sia parte di un approccio più ampio, che includa obiettivi di equità e di sostenibilità di lungo periodo³⁸.

Infine, alcune iniziative puntano sulla "co-creazione" sociale, sfruttando la partecipazione dei cittadini nel migliorare la qualità dell'azione pubblica³⁹. In quest'ottica, viene superata la tradizionale dicotomia tra Stato e mercato, includendo attivamente i cittadini nella definizione delle politiche e nella gestione dei servizi

1.3. Il Post-New Public Management

Le varie riforme avvenute all'interno della pubblica amministrazione sono state fortemente influenzate dai principi del *New Public Management* (NPM). Come si è avuto modo di vedere, infatti, il NPM si proponeva di introdurre logiche e strumenti tipici del *management* privato all'interno del settore pubblico, con l'obiettivo di rendere i servizi

³⁶ W. Van Dooren, G. Bouckaert, J. Halligan, op. cit., pp. 19-20.

³⁷ W. Van Dooren, G. Bouckaert, J. Halligan, *Ibidem*.

³⁸ W. Van Dooren, G. Bouckaert, J. Halligan, *Ibidem*.

³⁹ F. Di Mascio, A. Natalini, op. cit., p. 29-30.

pubblici più efficienti, ridurre i costi e aumentare di conseguenza la soddisfazione dei cittadini.

Nel corso del tempo, tuttavia, la validità di questo approccio è stata duramente messa in discussione. Pur avendo introdotto significativi elementi di innovazione, il NPM rischiava di ridurre la complessità dell'azione pubblica a parametri puramente economico-quantitativi. Quando si considera la *performance* all'interno del settore pubblico, infatti, risulta impossibile valutare solo parametri quali l'efficienza e la produttività: all'interno della sfera pubblica la tutela dell'interesse collettivo e l'erogazione di servizi essenziali, indipendentemente dall'efficienza economica con la quale vengono erogati, rimangono elementi centrali e maggiormente importanti⁴⁰.

È in questo contesto che ha iniziato a farsi strada il c.d. *Post New Public Management* (PNPM), un nuovo paradigma che tenta di superare i limiti del NPM e di integrare i suoi aspetti positivi in una visione più ampia e collaborativa. Senza eliminare del tutto l'attenzione ai risultati, il PNPM pone l'accento su valori come la cooperazione, la partecipazione attiva dei cittadini e la creazione di "valore pubblico" in senso più ampio⁴¹.

Va detto, infatti, che, nonostante il NPM, sviluppato in larga parte per l'esigenza di ridurre costi e aumentare la responsabilizzazione dei manager pubblici, abbia per anni rappresentato il paradigma dominante all'interno delle politiche nella pubblica amministrazione, diversi studi successivi hanno posto l'enfasi sugli effetti negativi derivanti dall'adozione di questo approccio, quali un eccessivo *focus* su indicatori quantitativi a scapito di aspetti maggiormente qualitativi⁴².

Un altro limite riscontrato riguardava la difficoltà nell'individuare con chiarezza chi risponda di determinate scelte operative all'interno della pubblica amministrazione, in particolar modo con riferimento a sistemi pubblici nei quali alcune funzioni vengono esternalizzate.

⁴⁰ F. Di Mascio, A. Natalini, *ivi*, p. 11.

⁴¹ F. Di Mascio, A. Natalini, *ivi*, p. 12.

⁴² F. Di Mascio, A. Natalini, *ivi*, p. 37.

Da ultimo, va anche menzionato come il contesto economico globale e la necessità di interventi pubblici su problemi estremamente complessi abbiano evidenziato i limiti delle logiche puramente economiche⁴³.

Di fronte a queste evidenze, gli studiosi hanno iniziato a interrogarsi sui possibili modelli “post-NPM”, i quali non rinnegano del tutto l’approccio manageriale, bensì propongono un ripensamento che tenga conto oltre ai valori storicamente associati all’amministrazione pubblica (legalità, imparzialità, inclusione), anche della crescente complessità dei fenomeni sociali⁴⁴.

La *New Public Governance* (NPG) fa riferimento alla collaborazione tra diversi attori (amministrazioni, imprese, organizzazioni non profit e comunità locali) al fine di affrontare la complessità delle problematiche mediante *partnership ad hoc*. A differenza del NPM, la NPG si concentra sulle relazioni tra le varie organizzazioni, focalizzandosi sulla creazione di valore pubblico derivante non solo dall’efficienza ma anche dalla legittimità e dalla partecipazione⁴⁵.

Il passaggio verso la NPG implica un cambiamento nel ruolo dello Stato, che non si limita alle sue funzioni, ma funge anche da “*network facilitator*”, mettendo in connessione risorse diverse. Un esempio empirico di questa logica si riscontra nel coinvolgimento di *stakeholder* territoriali nella co-progettazione di politiche sociali, dove amministrazioni locali assieme ai cittadini collaborano attivamente per definire obiettivi comuni e le modalità nel raggiungimento di questi. Questo approccio, maggiormente incentrato sulla collaborazione, permette di ampliare la legittimazione delle politiche, superando la visione standard nella quale lo Stato unilateralmente prende le decisioni⁴⁶.

Dal punto di vista operativo, la NPG introduce nuovi strumenti di *governance*, quali nuove piattaforme digitali, processi di partecipazione attiva e l’uso di metodologie di valutazione condivise tra vari soggetti coinvolti. Tale complessità relazionale richiede, tuttavia, un

⁴³ F. Di Mascio, A. Natalini, *Ibidem*.

⁴⁴ C. Barbera, *Misurazione e valutazione della performance pubblica*, 2023, pp. 11-12.

⁴⁵ C. Pollitt, G. Bouckaert, *op. cit.*, pp. 166-168.

⁴⁶ C. Pollitt, G. Bouckaert, *ivi*, pp. 176-177.

notevole sforzo di coordinamento, nonché la capacità di gestire conflitti di interesse e disparità di potere tra i vari attori. In questo contesto, quindi, risulta necessario adottare una serie di indicatori comuni in grado di governare la maggiore complessità relazionale e che permetta di stabilire un dialogo costruttivo e duraturo tra le parti⁴⁷.

Il *Neo-Weberian State* (NWS) invece, rappresenta un nuovo paradigma che cerca di combinare alcuni principi weberiani (la legalità, la neutralità, la professionalità del personale) con gli aspetti tipici del NPM (l'orientamento ai risultati e la responsabilizzazione dei dirigenti). Rispetto alla *New Public Governance*, il *Neo-Weberian State* mostra una continuità maggiore con la visione tradizionale presente all'interno della pubblica amministrazione, riconoscendo tuttavia la necessità e l'importanza di innovare per rispondere alle mutate aspettative dei cittadini e alle nuove sfide che queste presentano.

In quest'ottica, le amministrazioni mantengono da una parte strutture gerarchiche e procedure formali, ma adottano dall'altra strumenti di *performance management* e meccanismi di valutazione, in modo da garantire una più chiara rendicontazione sulle attività svolte. Al contempo, il NWS attribuisce un valore rilevante alla dimensione etica delle istituzioni, rifiutando l'idea di vedere il settore pubblico come un "mercato" soggetto a costanti spinte competitive⁴⁸.

La selezione, la formazione e lo sviluppo del personale assumono in questa visione un ruolo di primo piano, in quanto le competenze dei dipendenti diventano il perno e la dimostrazione della credibilità e della capacità amministrativa nel settore pubblico. Allo stesso modo, un altro elemento che gioca un ruolo determinante in questo processo è l'innovazione tecnologica. Dalle piattaforme di *open data* ai sistemi di monitoraggio in tempo reale, la digitalizzazione apre infatti nuove possibilità di collaborazione, trasparenza e

⁴⁷ F. Di Mascio, A. Natalini, *Le teorie del cambiamento amministrativo tra paradigmi e modelli: Il caso delle riforme amministrative in Italia*, In rivista *Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2024, 67(1), p. 10.

⁴⁸ C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, in *Oxford University Press*, 2017, 4th ed., pp. 121-122.

condivisione delle informazioni, alimentando una cultura di responsabilità condivisa sia internamente, sia nei confronti dei cittadini⁴⁹.

1.4. Uno sguardo alle tendenze attuali

Quanto sinora esaminato mostra come il *New Public Management* (NPM) sia stato determinante per la modernizzazione della pubblica amministrazione. L'adozione di principi mutuati dal settore privato ha infatti sicuramente avuto l'effetto di stimolare riflessioni ed azioni di riforma in prospettiva di maggiore efficienza e trasparenza. Tuttavia, i limiti di questo approccio sono presto diventati evidenti e, in risposta a queste debolezze, sono emerse visioni post-NPM, tra cui la *New Public Governance* (NPG) e lo Stato Neo-Weberiano (NWS). Questi modelli non rinnegano l'attenzione alla *performance*, bensì la inseriscono in una cornice più ampia di valori pubblici e di relazioni collaborative, che coinvolgono più attori (pubblici, privati e del terzo settore) in una rete di partenariati. Tali approcci post-NPM mirano, in sostanza, a bilanciare efficienza ed equità, concertazione e responsabilità, professionalità e capacità di innovare.

Negli ultimi anni, il ruolo della pubblica amministrazione è stato oggetto di un acceso dibattito internazionale contemporaneo, attraversato da visioni contrapposte sul grado di intervento dello Stato nell'economia e nella società. Da un lato, vi è chi auspica un forte ridimensionamento, se non una completa sostituzione, dell'azione pubblica con le forze di mercato, in nome dell'efficienza e dell'innovazione. Dall'altro, in molti difendono la necessità di un settore pubblico efficace, capace di perseguire finalità collettive che il mercato da solo non garantisce. In particolare, sono recentemente emerse posizioni estremamente critiche verso lo Stato in paesi come gli Stati Uniti e l'Argentina, sostenute anche da figure mediatiche di primo piano. In questi contesti, il dibattito pubblico si è spinto fino a mettere in dubbio l'utilità stessa dell'amministrazione statale, attribuendole inefficienze croniche e ostacoli all'innovazione. Negli Stati Uniti, un caso emblematico è

⁴⁹ F. Di Mascio, A. Natalini, *Oltre il New Public Management. Le riforme amministrative tra meccanismi e contesti*, 2018, pp. 61-63.

rappresentato dall'imprenditore e *opinion leader* Elon Musk, il quale ha più volte espresso posizioni fortemente libertarie, sostenendo che l'eccesso di burocrazia e regolamentazione frena la crescita economica e il progresso tecnologico. Musk vede infatti lo Stato come un ostacolo alla crescita e ha appoggiato piani di drastica riduzione dell'apparato governativo, prospettando ad esempio tagli fino a 2000 miliardi di dollari di spesa federale e l'abolizione di numerose agenzie. In una circostanza, Musk si è detto persino favorevole a ridurre circa il 75% del numero di agenzie federali statunitensi, limitando l'azione governativa alle sole funzioni strettamente autorizzate dal Congresso⁵⁰.

Tali idee, un tempo relegate a *think tank* ultraliberisti, hanno guadagnato visibilità mediatica anche grazie ai *social media*. Ad alimentarle vi è la narrativa secondo cui il settore privato sarebbe intrinsecamente più efficiente e innovativo, mentre lo Stato tenderebbe per sua natura allo spreco e all'inerzia burocratica. Emblematico è il fatto che un (ex) alleato politico di Musk, il candidato alla nomination repubblicana Vivek Ramaswamy, abbia proposto di «sistemare il governo degli Stati Uniti» applicando «tagli in stile Milei, con gli steroidi», riferendosi alle misure *shock* adottate in Argentina⁵¹.

Ciò segnala un collegamento esplicito tra il radicalismo anti-stato americano e l'esperimento argentino di Stato minimo. In Argentina, infatti, l'ascesa al potere di Javier Milei nel 2023 ha rappresentato la concretizzazione più radicale di questa visione. Economista autodichiarato "libertario anarco-capitalista", Milei ha costruito la propria campagna elettorale sull'idea di uno smantellamento dell'"*Estado obeso*" e sulla liberazione dell'economia dai vincoli pubblici. Come sintetizza una recente analisi, «*Milei punta a ridurre al minimo il ruolo dello Stato nell'economia e nella società*», proponendo di fatto un modello di Stato ultraminimo⁵².

Tra le sue promesse vi sono state l'abolizione di interi ministeri, tagli massicci alla spesa pubblica e privatizzazioni di imprese e servizi statali, con l'idea che solo il mercato possa allocare in modo efficiente le risorse. La retorica di Milei include una forte denuncia della

⁵⁰ Forbes Italia, *Cosa sappiamo del Dipartimento per l'efficienza del governo di Elon Musk*, in *Forbes.it*, 2024.

⁵¹ Forbes Italia, *Ibidem*.

⁵² A. Mori, *Come sarà l'Argentina di Milei*, in *Lavoce.info*, 2023.

classe politica tradizionale, definita “casta”, e l’impegno a “*mandare a casa gli incapaci e corrotti*”, riducendo drasticamente la burocrazia pubblica e la classe politica stessa, ritenuta parassitaria⁵³. In sostanza, per Milei la via della modernizzazione passa attraverso la soppressione delle strutture statali esistenti e la loro sostituzione con meccanismi di libero mercato: solo così, a suo dire, si potrà raggiungere la massima efficienza e fare dell’Argentina “*il Paese più libero del mondo*”.

Le posizioni di Musk, Milei e altri sostenitori dello “Stato minimo” si fondano sulla convinzione che il settore privato sia intrinsecamente più efficiente e orientato all’innovazione rispetto al settore pubblico. I fautori di questa linea ricordano che le imprese, dovendo competere sul mercato, sono incentivate a eliminare sprechi, introdurre innovazioni tecnologiche e rispondere rapidamente ai bisogni dei consumatori, mentre gli enti pubblici opererebbero in assenza di concorrenza e con minori pressioni all’efficienza. In quest’ottica, la pubblica amministrazione viene spesso dipinta come un freno allo sviluppo: regolamentazioni e burocrazia eccessive soffocherebbero l’iniziativa imprenditoriale, distogliendo risorse da usi più produttivi.

Dal punto di vista dei risultati concreti, queste teorie del “privato è sempre meglio” vengono messe alla prova dall’esperienza. L’Argentina di Milei costituisce un caso di studio interessante: in un solo anno di governo, il presidente libertario ha effettivamente attuato misure senza precedenti di austerità e liberalizzazione. La spesa pubblica è stata ridotta di circa il 28% in termini reali nei primi 11 mesi, consentendo di raggiungere il pareggio di bilancio nel 2024 (dal precedente *deficit* superiore al 5%). Contestualmente, sono state varate numerose deregolamentazioni (dall’abolizione dei controlli su prezzi e tariffe alla liberalizzazione del cambio), con l’intento dichiarato di liberare le forze di mercato. Sul breve periodo alcune di queste misure hanno sortito gli effetti sperati: dopo un iniziale picco “iperinflattivo”, l’inflazione annuale è calata rapidamente da valori prossimi al 300% a tassi intorno al 30% annuo, e il PIL, dopo due trimestri recessivi, ha mostrato segnali di ripresa nel terzo trimestre del 2024. Tuttavia, i costi sociali sono stati altrettanto evidenti. Nel primo

⁵³ A. Mori, *Ibidem*.

semestre post-elezione il tasso di povertà è salito dal 41,7% al 52,9%, un livello di indigenza che implica oltre la metà della popolazione sotto la soglia di povertà, prima di registrare solo successivamente un parziale riassorbimento. I tagli alla spesa sociale (in particolare a pensioni, assistenza e stipendi pubblici) hanno destato forte preoccupazione, soprattutto considerando che l'Argentina già veniva da un periodo di grave crisi sociale. L'esperimento argentino mostra quindi una realtà complessa: l'efficienza finanziaria di breve periodo è stata ottenuta, ma al prezzo di forti tensioni sociali e con incerte prospettive di sviluppo inclusivo nel lungo termine⁵⁴.

A bilanciare le tesi iper-liberiste interviene una vasta letteratura che riconosce al settore pubblico un ruolo insostituibile in molteplici ambiti⁵⁵. In contrasto con la narrativa del "privato virtuoso, pubblico inefficiente", diversi economisti sostengono che Stato e mercato abbiano funzioni diverse e complementari. Il pubblico è preposto al perseguimento del bene comune, alla correzione del mercato e alla tutela di obiettivi collettivi come l'equità sociale e la sicurezza, che il privato non ha incentivi diretti a garantire. Inoltre, gli attori pubblici sono spesso chiamati a investire con orizzonti di lungo termine e in settori ad alto rischio o di interesse generale, dove i privati tendono a non investire perché i ritorni economici non sono immediati⁵⁶.

In un quadro così polarizzato, è essenziale ricordare che non esiste un'unica "ricetta" universalmente valida. Il ricorso esclusivo a logiche di mercato o, all'opposto, a soluzioni burocratico-centralistiche rischia di trascurare la complessità dei fenomeni socio-economici. L'esperienza dimostra che molte funzioni e servizi pubblici, dall'istruzione alla giustizia, dalla salute alla sicurezza, sono difficilmente compatibili con una delega integrale al settore privato, pena la perdita di garanzie fondamentali per i cittadini e il tessuto sociale. D'altro

⁵⁴ A. Mori, *Ibidem*.

⁵⁵ Si vedano sul punto: T. Nabatchi, *Public values frames in administration and governance*, in *Perspectives on Public Management and Governance*, Volume 1, Issue 1, March 2018, pp. 59-72; I. Steccolini, *Accounting and the post-new public management: Re-considering publicness*, in *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32 (1), 2019, pp. 255-279.

⁵⁶ C. Barbera, op. cit., pp. 14-16.

canto, ignorare del tutto i meccanismi di valutazione e *accountability* tipici del settore privato potrebbe perpetuare inefficienze sistemiche.

In quest'ottica, si può concludere che il superamento del NPM non deve essere interpretato come un passo indietro verso la burocrazia tradizionale, ma piuttosto come un'opportunità per sviluppare modelli ibridi e flessibili di *governance*, capaci di integrare efficacemente le migliori pratiche del settore pubblico e privato. Questo metodo esige un rinnovato impegno verso la qualità del *management*, la costruzione delle capacità manageriali interne all'amministrazione pubblica, e il consolidamento degli strumenti partecipativi per permettere ai cittadini di contribuire in maniera attiva al definire e valutare le politiche pubbliche.

2. Verso un'amministrazione più efficiente e produttiva: la privatizzazione e l'introduzione della performance nel pubblico impiego

Il presente paragrafo intende ripercorrere l'evoluzione storico-giuridica del pubblico impiego italiano, attraverso l'analisi delle diverse fasi che hanno caratterizzato la transizione dal modello di impiego pubblicistico a quello privatistico. La trattazione approfondita della disciplina vigente in materia di valutazione, *performance* e sistemi premiali costituirà invece oggetto di specifica disamina nei capitoli successivi.

La ricostruzione delle tappe giuridiche che hanno condotto alla privatizzazione del rapporto di pubblico impiego non risponde soltanto ad esigenze di carattere storico-ricostruttivo, bensì assume una valenza fondamentale ai fini della comprensione delle origini e dello sviluppo del concetto di "*performance*", elemento cardine della valutazione dei dipendenti pubblici. È infatti mediante il progressivo superamento della logica burocratico-amministrativa tradizionale, in favore di modelli gestionali orientati al risultato e all'efficienza, che il tema della valutazione ha acquisito centralità nel nostro ordinamento.

La presente trattazione si articolerà secondo la seguente suddivisione: in primo luogo sarà esaminato il modello pubblicistico di impiego presso le pubbliche amministrazioni, che, nelle sue diverse configurazioni, è rimasto in vigore fino agli anni novanta del secolo scorso; saranno successivamente analizzate, in un secondo paragrafo, le prime due riforme (denominate "Amato" e "Bassanini") che hanno inaugurato il processo di privatizzazione sino alla promulgazione del Testo Unico sul pubblico impiego nel 2001; infine, per la loro rilevanza o prossimità temporale, saranno dedicati due distinti paragrafi alla c.d. "riforma Brunetta" e alla c.d. "Riforma Madia".

2.1. Il modello pubblicistico di impiego presso la PA

L'introduzione di modelli privatistici all'interno del pubblico impiego e l'adozione di dinamiche orientate al risultato tipiche del *New Public Management* hanno iniziato a prendere piede in Italia soltanto a partire dagli anni '90 del secolo scorso. In precedenza, per

circa 130 anni, il rapporto di lavoro presso la pubblica amministrazione era connotato da un'impostazione pubblicistica e veniva analizzato quasi esclusivamente dagli studiosi di diritto amministrativo.

L'interesse dei lavoristi per il pubblico impiego cominciò infatti ad emergere soltanto a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, a seguito della promulgazione dello Statuto dei lavoratori (L. 300/1970), il cui art. 37 – come noto – estende l'applicazione delle norme statutarie anche ai dipendenti pubblici. Questo momento segnò infatti l'apertura di uno spazio di riflessione per i giuslavoristi, i quali posero le basi per una nuova lettura del lavoro pubblico grazie ai primi contributi pionieristici di Ghera⁵⁷ e Romagnoli⁵⁸. La monografia che, però, viene unanimemente considerata⁵⁹ il primo vero studio organico della materia, nonché una delle principali riflessioni da cui prenderà avvio il processo di privatizzazione del pubblico impiego, è il lavoro di Mario Rusciano "L'impiego pubblico in Italia" del 1978⁶⁰.

Nel presente (sotto)paragrafo cercheremo di ricostruire brevemente in chiave storica l'evoluzione del modello pubblicistico di impiego, al fine di comprendere le distinzioni di fondo tra modello privatistico e pubblicistico di lavoro presso la pubblica amministrazione e analizzare le ragioni per cui, in un'ottica di maggiore efficienza, si è teorizzato (e realizzato) il superamento del paradigma pubblicistico. Nella ricostruzione delle dinamiche storiche verranno inoltre forniti cenni alla disciplina, di volta in volta vigente, relativa alla valutazione dei dipendenti pubblici.

Occorre tuttavia formulare sin da subito un'importante premessa. Oggi, la normativa che regola il rapporto di pubblico impiego, sia esso instaurato con un ente locale, con un ente pubblico non economico, o con un'amministrazione statale, si presenta come sostanzialmente uniforme, con la rilevante eccezione del settore del pubblico impiego non

⁵⁷ E. Ghera, *Il pubblico impiego: rapporto di lavoro e attività sindacale*, 1975.

⁵⁸ U. Romagnoli, art. 37, in *Statuto dei diritti dei lavoratori*, 1972.

⁵⁹ S. Cassese, *Dall'impiego pubblico al lavoro con le pubbliche amministrazioni: la grande illusione?*, in *Giornale di diritto amministrativo* 3/2013, p. 313; U. Gargiulo, *Intervista al Prof. Mario Rusciano*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3/2024, pp. 9-11.

⁶⁰ M. Rusciano, *L'impiego pubblico in Italia*, 1978.

privatizzato. In passato, invece, la situazione era assai differente. Il Consiglio di Stato era infatti solito sostenere che la normativa riguardante gli impiegati civili dello Stato non fosse suscettibile di estensione ai rapporti di impiego con enti diversi dallo Stato, in quanto ogni regolamento di un ente pubblico che definiva lo *status* giuridico ed economico del personale costituiva un "sistema a sè". Nonostante ciò, nella pratica, è indubbio che la legislazione statale abbia sempre avuto il ruolo di legislazione pilota, tanto che il Consiglio di Stato ha dovuto infine riconoscere che essa quantomeno riflette i principi generali della materia⁶¹.

Pertanto, è opportuno precisare che la normativa dell'impiego statale ha trovato molteplici vie per essere acquisita dagli enti pubblici minori, non solo perché tale normativa era generalmente più avanzata rispetto a quella degli enti locali, ma anche per la vasta elaborazione giurisprudenziale in materia e per una tendenza all'emulazione che gli enti minori hanno storicamente sempre manifestato nei confronti dello Stato. Pertanto, nel tempo, la normativa degli enti minori ha seguito quella statale, adattandosi progressivamente alle sue evoluzioni⁶².

Di conseguenza, per le ragioni che precedono, verrà di seguito ripercorsa esclusivamente la storia della legislazione statale del periodo pubblicista, data la sua influenza assolutamente predominante nella stagione pubblicistica del pubblico impiego, a tal punto da essere stata elevata dalla dottrina e dalla giurisprudenza dell'epoca quale "modello generale" del pubblico impiego⁶³.

Infine, nella ricostruzione delle dinamiche storiche adotteremo la suddivisione prospettata da Giannini, la quale, nonostante non sia l'unica ad essere stata proposta in dottrina⁶⁴, si rivela a nostro giudizio particolarmente efficace. Secondo tale suddivisione,

⁶¹ M.S. Giannini, *Impiego pubblico (teoria e storia)*, in *Enciclopedia del diritto* vol. XX, 1970, p. 296.

⁶² M.S. Giannini, *Ibidem*.

⁶³ M. Rusciano, *op. cit.*, pp. 39-40.

⁶⁴ Una differente ricostruzione della stagione pubblicistica del pubblico impiego è stata proposta in dottrina da M. Colacito, il quale ha individuato le seguenti fasi storiche: (i) dal 1853 al 1866; (ii) dal 1866 al 1908; (iii) dal 1908 al 1923; (iv) dal 1923 al 1957; (v) dal 1957 in poi. Cfr. M. Colacito, *Impiego Statale*, in *Enciclopedia del diritto* vol. XX, 1970, pp. 307-308.

all'interno della stagione pubblicistica del pubblico impiego si possono individuare tre periodi⁶⁵, corrispondenti alle seguenti fasi storiche: una prima fase che va dall'Unità d'Italia alla creazione della sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato, una seconda fase dal 1890 circa al 1926 ed infine una terza fase dal 1926 in poi⁶⁶.

2.1.1. Il rapporto di pubblico impiego all'indomani dell'unità d'Italia: la prima fase della stagione pubblicistica del pubblico impiego

All'indomani dell'unità d'Italia, la legislazione sociale risultava assai carente e il diritto dell'epoca non forniva una regolamentazione specifica per i rapporti di lavoro. Il codice civile del 1865 era infatti dotato soltanto di poche ed essenziali disposizioni che consentivano di inquadrare il rapporto di lavoro. Più precisamente, nell'ambito dello schema della *locatio* (godimento temporaneo di una cosa in cambio del prezzo) il codice adottava la distinzione, cara alla dottrina civilistica dell'epoca, tra la *locatio operarum* (delle opere) e la *locatio operis* (dell'opera). La *locatio operarum* si configurava come lo scambio tra le prestazioni di un soggetto e la mercede pattuita. Il datore di lavoro si appropriava delle prestazioni, facendosi carico del rischio del rendimento e della utilità di esse, mentre il prestatore di lavoro si obbligava a mettere a disposizione le proprie energie lavorative al servizio altrui. La dipendenza dal datore di lavoro rappresentava l'elemento caratterizzante del contratto di *locatio operarum* e consentiva di assimilare quest'ultima allo schema del lavoro subordinato. La *locatio operis*, invece, era intesa come lo scambio tra l'*opus* promesso e il compenso, che maturava solo con la realizzazione del risultato promesso. Il rischio relativo alla realizzazione dell'opera era a carico del prestatore di lavoro, il quale non

⁶⁵ Un "quarto periodo" è stato ipotizzato successivamente dal Giannini all'interno del suo celebre *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato* del 1979 (§ 4.1), che lo avrebbe individuato nella progressiva affermazione della contrattazione collettiva nel pubblico impiego nel corso degli anni '70. Si dirà di più *infra* § 2.2.1.

⁶⁶ M.S. Giannini, op. cit., p. 297.

svolgeva il proprio lavoro al servizio altrui, bensì in una condizione di (relativa) autonomia, rendendo tale fattispecie assimilabile a quella del lavoro autonomo⁶⁷.

Per mantenere il rapporto contrattuale tra datore e prestatore di lavoro nell'ambito della *locatio operarum*, era tuttavia essenziale risolvere una questione cruciale. Il codice stabiliva infatti il divieto di fare del corpo umano l'oggetto di un contratto, e pertanto si imponeva la necessità di separare il lavoro dalla persona che lo eseguiva, trasformandolo in un bene scambiabile. La dottrina dell'epoca cercò di dare una risposta a tale problema fornendo due interpretazioni divergenti. Poiché il corpo umano non poteva costituire oggetto del contratto, Francesco Carnelutti⁶⁸ propose di individuare l'oggetto contrattuale nelle "energie" che si separano dal corpo e si esteriorizzano: energie che il lavoratore aliena al datore di lavoro, il quale ne diventa titolare esclusivo. Questa interpretazione trovò tuttavia scarso successo in dottrina, in quanto l'astrazione del bene dalla persona fu considerata una costruzione eccessivamente artificiosa. La teoria che trovò maggiore successo fu, invece, quella di Ludovico Barassi⁶⁹, il quale era convinto dell'inseparabilità del lavoro dall'uomo e pertanto propose di identificare l'oggetto dell'obbligazione con il suo contenuto, ossia la prestazione promessa dal debitore. Barassi propose quindi di ricondurre il contratto di lavoro al modello unitario della locazione distinguendo tra *locatio operis* e *locatio operarum* per il fatto che, mentre nella prima la gestione del lavoro viene effettuata in forma autonoma dal lavoratore, nella seconda l'attività è accentrata nel creditore di lavoro

⁶⁷ M.V. Ballestrero, G. De Simone, *Diritto del lavoro*, V ed., 2022, pp. 113-114; Per un approfondimento sull'inquadramento sistematico della *locatio operarum* si rimanda a: M.V. Ballestrero, *Le "energie da lavoro" tra soggetto e oggetto*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 99/2010; A. Garilli, *Il contratto di lavoro e il rapporto di impiego privato nella teoria di Lodovico Barassi*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* 3/2001, pp. 375-387; L. Castelvetti, *Le origini dottrinali del diritto del lavoro*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile* 1/1987, pp. 246-286.

⁶⁸ F. Carnelutti, *Studi sulle energie come oggetto di rapporti giuridici*, in *Riv. dir. comm.*, XI, 1913, 384 ss., e in *Studi di diritto civile*, Roma, Atheneum, 1916, p. 238.

⁶⁹ L. Barassi, *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, Milano, Società editrice libraria, 1901; *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, seconda edizione interamente rifatta, 2 vol., Milano, Società editrice libraria, 1915-1917.

che se ne assume il rischio. In quest'ultimo caso il lavoratore è collocato in una condizione di subordinazione nei confronti del datore di lavoro e tale vincolo di subordinazione, nella visione di Barassi, costituiva l'elemento che caratterizzava la promessa stipulata dal prestatore di lavoro, e permetteva quindi di distinguere, all'interno dello schema contrattuale della locazione, tra *locatio operis* e *locatio operarum*⁷⁰.

Venendo ora al pubblico impiego, nei primi anni successivi all'unità d'Italia, la legislazione statale in materia fu assai limitata e invece di definire normativamente il rapporto di pubblico impiego, il legislatore preferì rifarsi al diritto privato speciale. Il rapporto di pubblico impiego venne pertanto inquadrato all'interno dello schema della *locatio operarum*, ma venne progressivamente arricchito di tratti di specialità quali il diritto alla pensione, la disciplina degli avanzamenti di carriera, le discipline delle aspettative e la disciplina dei concorsi di assunzione⁷¹.

Ben presto si diffuse tuttavia la consapevolezza che il rapporto di impiego pubblico fosse intrinsecamente diverso dalla *locatio operarum* e che quest'ultima risultasse del tutto insufficiente a rispondere alle esigenze dell'organizzazione amministrativa pubblica. Infatti, se è possibile includere, con qualche forzatura, il rapporto di lavoro privato nello schema della *locatio operarum*, questa operazione appare impossibile per l'impiego pubblico per almeno tre ragioni.

Innanzitutto, i ricordati tratti di specialità che caratterizzavano e differenziavano il rapporto di pubblico impiego rispetto alla *locatio operarum* (tra i quali si annoverano il diritto alla pensione, gli avanzamenti di carriera, la disciplina delle aspettative e le modalità di assunzione) apparivano già di per sé sufficienti a escludere la possibilità di inquadrare il pubblico impiego nell'ambito del diritto contrattuale.

In secondo luogo, nel pubblico impiego le parti non mirano al soddisfacimento di esigenze di tipo egoistico. Infatti, né la pubblica amministrazione, che utilizza l'attività degli impiegati per il raggiungimento dell'interesse generale, né lo stesso impiegato pubblico, consapevole di destinare la propria opera al servizio della collettività, perseguono interessi

⁷⁰ M.V. Ballestrero, G. De Simone, op. cit., p. 114.

⁷¹ M.S. Giannini, op. cit., p. 297.

meramente personali, a differenza di quanto accade nella relazione contrattuale privata fra locatore d'opera ed imprenditore. Ciò comporta l'impossibilità di individuare nello scambio tra prestazione e retribuzione la causa del rapporto.

Infine, la *locatio operarum* presuppone l'autonomia contrattuale e quindi la formale parità giuridica delle parti contraenti. Viceversa, nel pubblico impiego è presente una chiara disparità giuridica, che riflette una precisa concezione etico-politica dei rapporti tra Stato e cittadini, rapporti che non possono mai realizzarsi su un piano di parità effettiva⁷².

Inoltre, un ulteriore elemento di differenziazione – questa volta, più in generale, tra lavoratori privati e lavoratori pubblici – era riscontrabile nella duplicità dei rapporti in capo ai lavoratori pubblici, nella cui figura coesisteva il duplice aspetto del “dipendente” (c.d. rapporto di servizio) e dell'organo che, nell'esercizio delle proprie funzioni, si immedesimava con la pubblica amministrazione (c.d. rapporto organico)⁷³. Nonostante i due rapporti procedessero su piani nettamente differenziati, tra di essi esisteva un'intima compenetrazione, tale da far storicamente prevalere l'aspetto del rapporto organico su quello di servizio. Tale prevalenza comportava una generale prevalenza degli interessi pubblicistici a discapito della tutela del lavoratore, la cui posizione risultava subalterna alla pubblica amministrazione (si pensi, ad esempio, al fatto che il rapporto del lavoratore con la p.a. era disciplinato interamente da leggi e regolamenti e gestito in tutte le sue vicende da atti amministrativi, o all'affidamento alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo delle controversie in materia di pubblico impiego)⁷⁴.

Quanto alla valutazione dei dipendenti pubblici, all'interno della prima fase della stagione pubblicistica del pubblico impiego non è ovviamente riscontrabile all'interno del limitato e frammentario quadro normativo alcuna disposizione riguardante la valutazione della *performance*, che risulta pertanto essere un concetto del tutto estraneo rispetto alla sensibilità dell'epoca.

⁷² M. Rusciano, op. cit., pp. 43-45.

⁷³ C. Calenda, *Il rapporto di lavoro pubblico*, 2021, pp. 50-51.

⁷⁴ C. Calenda, *ivi*, p. 53 e M. Rusciano, op. cit. p. 41.

Secondo Giannini, il passaggio dalla prima alla seconda fase della stagione pubblicistica del pubblico impiego appare pressoché impercettibile e si concretizza in una graduale presa di coscienza circa l'inadeguatezza del paradigma privatistico nella descrizione e regolamentazione del lavoro pubblico. Sarà tuttavia soltanto attraverso la giurisprudenza del Consiglio di Stato che tale evoluzione concettuale troverà la sua definitiva consacrazione⁷⁵.

2.1.2. Dalla Giurisprudenza alle prime codificazioni: la seconda fase della stagione pubblicistica del pubblico impiego

Nel contesto appena descritto risulta decisivo il ruolo svolto della giurisprudenza nel definire la struttura e la natura del rapporto di pubblico impiego, in un quadro in cui il legislatore, per lungo tempo, non ha provveduto ad emanare una disciplina organica, tanto da far ritenere che il rapporto di pubblico impiego, nella sua configurazione compiuta, più che ad opera del legislatore, sia nato grazie alla giurisprudenza. È sufficiente ricordare, d'altra parte, che soltanto nel 1908 venne emanata una legge unitaria, poi coordinata con altre fonti precedenti nel Testo Unico del 22 novembre 1908, n. 693 sullo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato e pertanto, fino a tale data, il rapporto di pubblico impiego è stato esclusivo appannaggio del diritto giurisprudenziale⁷⁶.

Infatti, come abbiamo avuto modo di vedere, in origine il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici era regolato principalmente dal diritto pubblico, essendo la sua disciplina contenuta nella legge e nei regolamenti delle singole amministrazioni, cui non era però del tutto estranea una sorta di *locatio operarum*, pur se in forma *sui generis*⁷⁷.

Su tale impianto, la giurisprudenza – come anticipato – aveva avviato un'intensa elaborazione volta a dare un'inquadratura organica al pubblico impiego. Le decisioni di maggior peso ed interesse provenivano senz'altro dal Consiglio di Stato, il quale, pur

⁷⁵ M.S. Giannini, op. cit., p. 297.

⁷⁶ M. Rusciano, op. cit., p. 47.

⁷⁷ M. Rusciano, *ivi*, p. 50.

mostrando notevole equilibrio nel contemperare le esigenze organizzative delle amministrazioni con la tutela delle situazioni giuridiche soggettive dei dipendenti, manifestò in modo inequivocabile una tendenza ad attrarre il rapporto di impiego nell'alveo del diritto pubblico. Per effetto di ciò, i dipendenti pubblici si vennero a trovare in una posizione di netto privilegio rispetto ai lavoratori privati (il cui inquadramento era invece ricondotto all'interno della *locatio operarum*), anche grazie alla giurisprudenza del Consiglio di Stato, che puntualmente interveniva per limitare gli abusi da parte della pubblica amministrazione⁷⁸.

In tale contesto, sotto la spinta di alcune forze politiche e organizzazioni dei dipendenti, si arrivò all'emanazione della legge 25 giugno 1908, n. 290, sullo stato giuridico degli impiegati statali cui seguì a breve distanza il Testo Unico (22 novembre 1908, n. 693) sulle leggi concernenti gli impiegati civili. Il Testo Unico costituì la prima fonte normativa unitaria del rapporto di pubblico impiego, che si occupò disciplinare il rapporto di lavoro nel suo complesso – dalla costituzione sino all'estinzione – e divise gli impiegati statali in tre categorie: (i) amministrativi, (ii) di ragioneria e (iii) d'ordine.

All'interno del t.u. venne inoltre affermato il principio gerarchico, che fece discendere la gerarchia dal grado, poi dalla classe, e, a parità di questi requisiti, dall'anzianità. Tra i requisiti di ammissione all'impiego, oltre alla cittadinanza, all'età e alla buona condotta, figuravano invece il superamento di un concorso ed eventualmente un periodo di esperimento⁷⁹.

Il Capo II del t.u. prevedeva inoltre per la prima volta una disciplina dettagliata in materia di merito e promozioni. Più precisamente, l'art. 4 stabiliva che le promozioni fossero effettuate su parere del Consiglio d'amministrazione in base alle note informative «*che, nei modi e tempi stabiliti dai singoli ordinamenti, vengono compilate sul merito, sulla condotta e sulla diligenza degli impiegati*». L'art. 4 precisava, inoltre, che «*Le promozioni di grado si conferiscono esclusivamente per merito*», mentre quelle di classe si basavano sull'anzianità a meno che gli ordinamenti delle singole amministrazioni stabilissero diversamente. L'art. 5 prevedeva

⁷⁸ M. Rusciano, *ivi*, pp. 52-53.

⁷⁹ M. Rusciano, *ivi*, pp. 60-61.

invece che in alcuni casi le promozioni a un grado superiore richiedessero il superamento di concorsi interni, a cui si accedeva dopo un determinato periodo di permanenza nel grado precedente, ridotto se si era in possesso di un titolo di laurea. Per i gradi più elevati invece, l'art. 6 disponeva che la competenza per le promozioni spettasse al Consiglio dei Ministri che, con ampia discrezionalità, poteva scegliere anche tra soggetti esterni all'amministrazione⁸⁰.

Durante il periodo fascista, la materia è stata nuovamente riordinata con l'emanazione di due provvedimenti: il r.d. 11 novembre 1923, n. 2395, sull'ordinamento gerarchico del personale civile dello Stato, e il r.d. 30 dicembre 1923, n. 2960, concernente lo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato. Non si può tuttavia ritenere che la riforma del 1923 sia frutto esclusivo del regime fascista: già all'indomani della Prima guerra mondiale, infatti, erano state create apposite commissioni⁸¹ che avevano elaborato diversi progetti per una revisione complessiva della materia⁸².

Più precisamente, il r.d. 2395 introduceva un ordinamento unificato della burocrazia civile e militare, ripartendo il personale dei vari ruoli delle amministrazioni in gruppi e gradi, fatta eccezione per il personale subalterno, gli insegnanti elementari e il personale addetto a determinati servizi tecnici (come le ferrovie dello Stato). Al posto delle tre carriere tradizionali, il personale civile veniva suddiviso in tre gruppi, differenziati a seconda del titolo di studio richiesto per l'ammissione⁸³.

Con il r.d. 2960 venivano invece dettate norme relative alle condizioni o ai requisiti per conseguire le nomine e le promozioni e veniva disciplinato in modo unitario l'intero procedimento del concorso di ammissione, che in precedenza era affidato alle normative specifiche delle singole amministrazioni. Lo stesso testo introduceva anche una disciplina

⁸⁰ M. Rusciano, *ivi*, p. 62.

⁸¹ Per un approfondimento a riguardo si veda M. Rusciano, *ivi*, pp. 73-80.

⁸² M. Rusciano, *ivi*, p. 82.

⁸³ M. Colacito, *op. cit.* p. 311.

organica della valutazione annuale degli impiegati, le c.d. “note di qualifica”, e stabiliva norme dettagliate sulle promozioni, sulle sanzioni disciplinari e sul relativo procedimento⁸⁴. La disciplina delle promozioni e del merito – come anticipato – era affidata alle note di qualifica che, ai sensi dell’art. 12, venivano «*compilate e firmate dal funzionario preposto al servizio al quale l’impiegato è addetto*» ed erano «*rivedute e firmate dal capo di ufficio*». Esse inoltre dovevano comprendere «*le notizie riguardanti le condizioni fisiche e le qualità intellettuali dell’impiegato, la sua condotta in ufficio e quella privata, la diligenza e l’operosità nonché tutte le speciali circostanze riguardanti il disimpegno del servizio cui è addetto, l’attitudine alle funzioni del grado superiore, e ogni altra annotazione ritenuta opportuna*». Tali note si concludevano con un giudizio complessivo, che poteva essere «*ottimo*», «*distinto*», «*buono*», «*mediocre*» o «*cattivo*» ed era l’unico elemento del giudizio comunicato all’interessato. Se l’impiegato fosse stato scontento del giudizio formulato avrebbe potuto ricorrere dinanzi al Consiglio di amministrazione, la cui decisione era definitiva, non essendo ammesso contro la stessa alcun gravame⁸⁵.

È stato osservato in dottrina che formalmente, nell’impianto del r.d. 2960, le promozioni sembrerebbero essere incentrate esclusivamente sul merito, ma risulta significativo il fatto che il giudizio complessivo delle note di qualifica univa merito e diligenza, ossia due dimensioni della personalità non necessariamente coincidenti. Per esempio, ai sensi dell’art. 13, non poteva mai essere qualificato «*ottimo*» chi avesse «*tentato di fare indebite pressioni sui propri superiori, anche quando non sia stato ritenuto passibile di punizione*». In altri termini, in sede di promozioni, spesso non veniva valorizzato tanto chi si distingueva per competenza, preparazione culturale, spirito d’iniziativa o notevoli capacità tecniche, quanto piuttosto chi dimostrava maggiore aderenza alle direttive dei superiori⁸⁶.

2.1.3. L’applicazione della disciplina privatistica agli enti pubblici imprenditoriali e il T.U. del 1957: la terza fase della stagione pubblicistica del pubblico impiego

⁸⁴ M. Colacito, *Ibidem*.

⁸⁵ M. Rusciano, op. cit., p. 82.

⁸⁶ M. Rusciano, *Ibidem*.

La terza fase dell'evoluzione storica del pubblico impiego si apriva con la progressiva affermazione degli enti pubblici imprenditoriali, il cui inquadramento sistematico risultò inizialmente alquanto problematico. Molti di questi enti, infatti, considerando inadatte alle loro esigenze le norme relative al rapporto di pubblico impiego, decisero, anziché adottare specifici regolamenti per il personale, di applicare direttamente le norme sull'impiego privato emanate nel 1924⁸⁷. La giurisprudenza, tuttavia, reagì stabilendo che il rapporto di lavoro con un ente pubblico dovesse sempre essere considerato pubblico. Tale situazione risultava però inadeguata rispetto alle esigenze degli enti pubblici imprenditoriali, che manifestarono l'esigenza di poter gestire i rapporti di lavoro attraverso la contrattazione collettiva. Pertanto, nel 1926, con l'introduzione del sistema sindacale fascista, essi colsero l'occasione per chiedere di poter essere assimilati agli imprenditori privati e poter regolare attraverso i contratti collettivi i rapporti di lavoro con i propri dipendenti⁸⁸.

Il riconoscimento normativo definitivo di tale esigenza avvenne progressivamente, culminando con la legge 16 giugno 1938, n. 1303, che revocò definitivamente il divieto di inquadramento sindacale per gli enti pubblici economici che svolgono attività economica in regime di concorrenza, precedentemente imposto dalla legge 3 aprile 1926, n. 563 e dal r.d. 1° luglio 1926, n. 1130⁸⁹.

Si apriva così una nuova fase del pubblico impiego, caratterizzata da una divisione in due settori dell'impiego presso gli enti pubblici: da un lato gli enti pubblici imprenditoriali, nei quali il rapporto d'impiego risultava disciplinato esclusivamente dal diritto privato e dai contratti collettivi; dall'altro gli enti pubblici non imprenditoriali, nei quali restava vigente il sistema pubblicistico precedentemente descritto⁹⁰.

⁸⁷ Per un approfondimento sul R.d.l. 1825/1924 (c.d. legge sull'impiego privato) si rimanda a M.V. Ballestrero, G. De Simone, op. cit., p. 115-118.

⁸⁸ M.S. Giannini, op. cit., p. 299.

⁸⁹ M. Rusciano, op. cit., pp. 111-112.

⁹⁰ M.S. Giannini, op. cit., p. 299.

Parallelamente, iniziò a svilupparsi anche una riflessione sul criterio di individuazione della persona giuridica pubblica, di fondamentale importanza al fine di determinare il campo di applicazione del pubblico impiego. Francesco Ferrara, ad esempio, identificava questo criterio nella natura dei poteri e dei mezzi di cui si servono gli enti nell'esplicazione delle loro attività. Secondo tale concezione, erano quindi da considerare pubbliche quelle persone giuridiche che esercitavano, per delega dello Stato, poteri ed attribuzioni tipici e propri dello Stato stesso, vale a dire il c.d. *ius imperii*⁹¹. Tale teoria è stata però oggetto di numerose critiche, basate principalmente sull'osservazione empirica del fatto che molti enti riconosciuti come pubblici sia dalla legislazione che dalla giurisprudenza risultavano privi di potestà di imperio. Si è fatta così strada in dottrina una differente teoria, denominata "finalistica", che si basava sulla natura degli obiettivi perseguiti dall'ente. In quest'ottica, doveva pertanto considerarsi pubblico l'ente che perseguiva fini pubblici, ossia rientranti fra quelli dello Stato. La teoria finalistica trovò ampio consenso in dottrina⁹² e in giurisprudenza; tuttavia, dal punto di vista pratico essa presentava alcune difficoltà nel determinare con certezza quando un fine potesse considerarsi pubblico. Tale limite portò la giurisprudenza a ricercare ulteriori elementi che in grado di determinare la natura pubblica dell'ente, come la sottoposizione dello stesso a forme specifiche di controllo, solitamente ricondotte alle forme della "vigilanza" e della "tutela" da parte dello Stato⁹³.

Per quanto riguarda invece il versante del pubblico impiego presso gli enti pubblici non imprenditoriali, il periodo successivo alla caduta del fascismo portò ad una nuova regolamentazione della materia. Tuttavia, a detta degli osservatori, la nuova disciplina non apportò modifiche sostanziali al modello di rapporto di pubblico impiego e alla relativa

⁹¹ V. F. Ferrara, *Teoria delle persone giuridiche*, Napoli, Marghieri-Torino, Utet, 1915, pp. 737 ss.

⁹² S. Romano, *Corso di diritto amministrativo. Principi Generali*, Padova, Cedam, 1937, pp. 84 ss.; S. Romano, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1931 pp. 65 ss.; C. Bozzi, *La competenza esclusiva del Consiglio di Stato*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, 1932, pp. 54 ss.; F. Cammeo, *Gli impiegati degli enti pubblici e le norme sull'impiego privato*, in *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, vol. I, Milano, Vallardi pp. 650 ss.; O. Ranalletti, *Concetto delle persone giuridiche pubbliche amministrative*, in *Riv. Pubbl.*, 1916, I, pp. 341 ss.

⁹³ M. Rusciano, op. cit., pp. 104-105.

disciplina giuridica, limitandosi piuttosto a perfezionarne il funzionamento⁹⁴. Nonostante ciò, l'iter che ha portato alla promulgazione della nuova disciplina è stato lungo e complesso: infatti, soltanto dopo circa un decennio dai primi progetti di riforma⁹⁵ si è giunti all'emanazione del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 contenente il Testo unico degli impiegati civili dello Stato che, assieme al d.P.R. 3 maggio 1957, n. 686, regolava la materia in generale.

Alcune rilevanti modifiche furono tuttavia introdotte dal nuovo *corpus* normativo in materia di valutazione del personale. Innanzitutto, la competenza a redigere il rapporto venne attribuita a due organi distinti anziché ad uno solo come nella disciplina previgente. Nello specifico, la redazione della prima parte di esso, ossia il rapporto informativo vero e proprio (corrispondente alla precedente "nota di qualifica"), spettava di regola al capo dell'ufficio presso cui l'impiegato prestava servizio, mentre il giudizio complessivo doveva essere formulato dal titolare di un ufficio superiore oppure dal consiglio di amministrazione per alcune qualifiche più elevate della carriera direttiva⁹⁶. Inoltre, all'interno del testo unico venne determinato l'insieme degli elementi in base ai quali il rapporto informativo doveva

⁹⁴ M. Rusciano, op. cit., p. 149; M.S. Giannini, op. cit., p. 300.

⁹⁵ Si ripercorrono per sommi capi le travagliate vicende che hanno portato alla promulgazione del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (per un'analisi approfondita si rimanda invece a M. Colacito, op. cit. p. 311-312): (i) con il d.P.C. del 10 ottobre 1944 venne istituita una prima commissione per la riforma della pubblica amministrazione, presieduta dal Forti e suddivisa in sette sottocommissioni; (ii) nel 1945, una seconda commissione, presieduta sempre da Forti, venne costituita presso il Ministero della Costituente; (iii) successivamente, venne nominata una terza commissione, guidata dal Persico e nominata dal Ministero del Tesoro; (iv) una quarta commissione di nomina governativa venne costituita tramite il d.P.R. del 18 ottobre 1948, con la partecipazione di rappresentanti parlamentari, governativi e sindacali; (v) nel 1950, infine, presso la Presidenza del Consiglio venne istituito l'Ufficio per la riforma della pubblica amministrazione, a cui venne preposto un ministro senza portafoglio. Le attività di tale ufficio portarono alla predisposizione di un disegno di legge di delega al Governo per la definizione di un nuovo statuto per gli impiegati civili dello Stato, concretizzatosi nella legge 20 dicembre 1954, n. 1181. Sulla base di questa delega, il Governo emanò vari provvedimenti legislativi datati tutti all'11 gennaio 1956, che confluirono nel d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

⁹⁶ Si vedano gli artt. 47-52 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

essere redatto in relazione a ciascuna delle carriere degli impiegati civili dello Stato previste dallo stesso testo unico⁹⁷.

Vennero poi introdotte dal testo unico importanti garanzie per il dipendente, come l'obbligatorietà di motivare il giudizio complessivo⁹⁸ e il diritto del dipendente di prendere visione del rapporto a sua richiesta⁹⁹.

Infine, nel quadro delineato dalla nuova disciplina, i rapporti informativi costituivano il presupposto per diversi provvedimenti che variavano a seconda del giudizio ricevuto. Ad esempio, il riportare per più anni il giudizio complessivo di «*ottimo*» dava titolo ad una eventuale attribuzione anticipata dell'aumento periodico di stipendio¹⁰⁰, mentre riportare per tre anni consecutivi un giudizio inferiore a «*buono*» comportava l'esclusione dagli esami e scrutini di promozione¹⁰¹.¹⁰²

2.2. La trasformazione del settore pubblico dalle prime riforme sulla privatizzazione al Testo Unico sul Pubblico Impiego

Come si è ampiamente avuto modo di vedere *infra* § 1.2, in Italia gli anni Novanta del secolo scorso furono ispirati da quella corrente di pensiero che prende il nome di *New Public Management*, una teoria di matrice anglosassone volta a promuovere l'applicazione al contesto pubblico degli strumenti tipici del settore privato. L'obiettivo principale di tale teoria era quello di introdurre nel settore pubblico principi di efficienza propri del *management* privato, da perseguire anche attraverso una riduzione delle dimensioni delle

⁹⁷ Si vedano sul punto gli artt. 43-46 d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

⁹⁸ Si veda l'art. 42, co. 2 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

⁹⁹ Si veda sul punto l'art. 54, co. 1 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

¹⁰⁰ Si veda a riguardo art. 33 commi 5 e 6 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

¹⁰¹ Si veda l'art. 205 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

¹⁰² M. Colacito, op. cit. p. 345.

amministrazioni pubbliche – tramite decentramento e privatizzazioni – al fine di accrescerne la flessibilità e la specializzazione¹⁰³.

Sul al versante del rapporto di impiego presso la pubblica amministrazione, le idee del NPM portarono invece ad affrancare il lavoro pubblico dalla logica autoritaria della supremazia speciale – che si manifestava mediante poteri unilaterali e provvedimenti amministrativi – attraverso il passaggio dal diritto amministrativo al diritto del lavoro, sul modello del lavoro privato. Tale trasformazione, per la sua maggiore duttilità e modernità, avrebbe dovuto contribuire al contenimento della spesa e alla razionalizzazione di un comparto inefficiente, segnato da corporativismi e norme di favore, con l'obiettivo di migliorare i servizi resi alla collettività, che ne sostiene i costi¹⁰⁴.

Tuttavia, con riferimento al processo di privatizzazione avviato negli anni Novanta, la dottrina ha spesso parlato di una “privatizzazione tendenziale”, volta cioè ad indicare «una direzione di marcia del pubblico verso il privato ma non una coincidenza di meta»¹⁰⁵. Restava infatti una persistente differenza di fondo tra i due modelli, segnata dal fatto che la pubblica amministrazione, pur adottando strumenti e logiche privatistiche sia nella gestione delle attività imprenditoriali sia nei rapporti di lavoro, rimane comunque un soggetto pubblico, sottratto alle dinamiche di mercato.

In considerazione di tali differenze di fondo, è stato osservato che una “vera” omogeneizzazione delle discipline del lavoro pubblico e privato non può prescindere da una – mai attuata – revisione delle norme costituzionali sull'organizzazione degli uffici e del personale¹⁰⁶.

¹⁰³ S. Cantisani, *Evoluzione della normativa sul pubblico impiego dalle origini alla riforma “Madia”*, in www.ildirittoamministrativo.it, 2019, p. 7.

¹⁰⁴ F. Liguori, *Il pubblico impiego dal diritto amministrativo al diritto del lavoro: viaggio di andata (e ritorno?)*, in *Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati* n. 16, 2024, pp. 495-496.

¹⁰⁵ L. Foglia, *Ambito di applicazione e finalità della disciplina del lavoro contrattualizzato*, in G. Amoroso, V. Di Cerbo, L. Fiorillo, A. Maresca (a cura di), *Il lavoro pubblico*, 2019, p. 9.

¹⁰⁶ L. Foglia, *ivi*, p. 10.

Fatte queste doverose premesse, nel presente paragrafo saranno trattate, sotto il profilo storico-giuridico, le prime due fasi del processo di “privatizzazione” del pubblico impiego, che trovano il loro momento conclusivo nella promulgazione del D.lgs. 165/2001. Le fasi successive, invece, per la loro particolare rilevanza e per la loro maggiore prossimità al periodo attuale, saranno oggetto di una trattazione separata.

2.2.1. Il contesto antecedente alla privatizzazione e l’affermazione della contrattazione collettiva nel pubblico impiego: la “quarta fase” della stagione pubblicistica del pubblico impiego?

A partire dagli anni ‘70 del secolo scorso si è assistito ad un progressivo avvicinamento della disciplina del pubblico impiego a quella dell’impiego privato. Infatti, le organizzazioni sindacali, forti delle conquiste ottenute nel settore privato grazie all’approvazione dello Statuto dei lavoratori (Legge 20 maggio 1970, n. 300), iniziarono a premere per ottenere un ruolo più incisivo anche all’interno del comparto del pubblico impiego¹⁰⁷.

La prima importante conquista in questa direzione ottenuta dalle organizzazioni sindacali è stata il riconoscimento della contrattazione collettiva triennale per alcuni dipendenti pubblici segnata dalla Legge 1975 n. 382.¹⁰⁸ Infatti, l’art. 9 di tale legge stabiliva che il trattamento economico dei dipendenti civili dello Stato e dei dipendenti delle aziende autonome dello Stato «è stabilito sulla base di accordi formati con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionale, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, ferma restando la necessità di approvazione per legge delle spese incidenti sul bilancio dello Stato». L’importanza di tale riconoscimento all’interno del pubblico impiego era tale da far affermare ad un importante protagonista della scena

¹⁰⁷ S. Cantisani, op. cit., p. 5.

¹⁰⁸ U. Carabelli – M.T. Carinci (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci, Bari, 2010, p. 297 ss.

dottrinale e politica dell'epoca quale Massimo Severo Giannini che «*La materia afferente al personale statale è entrata in una nuova fase con l'introduzione della contrattazione collettiva*»¹⁰⁹.

È in tale contesto che, sul finire degli anni '70 lo stesso Giannini, all'epoca Ministro della funzione pubblica, presentò al Parlamento il suo celebre Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato il cui scopo, secondo l'esplicita intenzione dell'autore era quello «*di rappresentare al Parlamento i principali problemi relativi alle amministrazioni dello Stato e, indirettamente, anche alle altre amministrazioni pubbliche, e di chiedere al Parlamento le determinazioni di indirizzo che gli competono*»¹¹⁰. All'interno del Rapporto, l'autore evidenziò come la vera riforma amministrativa consistesse non tanto nella modifica della struttura e del funzionamento degli apparati pubblici, quanto nel cambiare la mentalità di quanti lavoravano in tali apparati. Risultava infatti indispensabile – nella visione del Giannini – passare dall'antica cultura di tipo “burocratico” alla logica della moderna organizzazione “aziendale”¹¹¹. In questa trasformazione assumeva all'interno del Rapporto un ruolo centrale il modello di rapporto di lavoro, che doveva passare dal modello rigido e autoritario elaborato dalla giurisprudenza amministrativa negli anni '20 ad un modello di tipo privatistico, che fosse capace di affrontare le nuove esigenze organizzative delle amministrazioni pubbliche. Giannini, infatti, mostrandosi favorevole all'idea di una privatizzazione del pubblico impiego, si chiedeva «*se un'altra strada percorribile non sia quella di privatizzare i rapporti di lavoro con lo Stato non collegati all'esercizio della potestà pubblica, conservando come rapporto di diritto pubblico solo quello di coloro ai quali tale esercizio è affidato o affidabile, cioè gli attuali direttivi e dirigenti*»¹¹².

In tale contesto, a poca distanza dal Rapporto, veniva emanata la Legge 29 marzo 1983, n. 93 denominata “Legge quadro sul pubblico impiego”. La promulgazione di tale normativa fu considerata dagli osservatori il risultato di uno “scambio politico” tra il Governo e le principali Confederazioni sindacali (Cgil-Cisl-Uil). In particolare, il Governo

¹⁰⁹ M.S. Giannini, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello stato*, 1979, § 4.1.

¹¹⁰ M.S. Giannini, *ivi*, § 1.1.

¹¹¹ M. Rusciano, *Giannini e il pubblico impiego*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* n. 4, 2000, p. 1133.

¹¹² M.S. Giannini, *op. cit.*, § 4.6.

riconobbe alle organizzazioni sindacali importanti prerogative per la tutela dei lavoratori di fronte alla pubblica amministrazione, prima fra tutte l'ingresso nel lavoro pubblico della "fonte contrattuale", seppur realizzata attraverso la "ricezione" in un decreto presidenziale. Da parte loro, le organizzazioni sindacali accettarono che le procedure contrattuali fossero subordinate all'adozione di "codici di autoregolamentazione del diritto di sciopero", da allegare agli accordi sindacali.

In sostanza lo scambio fu tra la "contrattazione" riconosciuta al sindacato e la "riduzione della conflittualità" ottenuta dal Governo¹¹³.

L'obiettivo principale della Legge quadro sul pubblico impiego era quindi quello di ridurre la distanza tra la disciplina del lavoro pubblico e quella del lavoro privato. A tal fine – come anticipato – l'art. 3 della Legge quadro potenziava la rilevanza della contrattazione collettiva, che era chiamata a disciplinare tutte quelle materie che non erano riservate alla legge o agli atti unilaterali di organizzazione della Pubblica Amministrazione, ampliando così l'ambito d'intervento della stessa al di là del solo trattamento economico già previsto dalla Legge n. 382 del 1975.

Tale riconoscimento, tuttavia, veniva realizzato in modo "indiretto", in quanto gli accordi raggiunti con le organizzazioni sindacali diventavano efficaci – proprio come nel modello delineato dalla Legge n. 382 del 1975 – soltanto a seguito di un formale recepimento in legge effettuato attraverso un apposito provvedimento normativo¹¹⁴. L'art. 6 della Legge quadro stabiliva infatti che «*con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei Ministri, sono recepite ed emanate le norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo*».

La Legge quadro, tuttavia, non fu in grado di realizzare l'avvicinamento sperato tra lavoro pubblico e privato, le cui differenze di fondo restarono invariate, tanto che il Giannini, nel commentare la legge dopo pochi anni dalla sua promulgazione, evidenziò come essa «è divenuta poco più di una cornice»¹¹⁵. Tra le cause che contribuirono al fallimento

¹¹³ M. Rusciano, *Racconto di un "vissuto giuridico"*, in *Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati* n. 16, 2024, p. 487.

¹¹⁴ C. Calenda, op. cit., p. 16.

¹¹⁵ M. Rusciano, op. ult. cit., 1122.

della Legge quadro vi fu, con ogni probabilità, il regime della contrattazione collettiva, che – come si è avuto modo di vedere – non costituiva fonte diretta ed immediata per la disciplina del rapporto di lavoro ma richiedeva, per poter divenire efficace, di un successivo recepimento normativo¹¹⁶.

2.2.2. La “prima fase” della privatizzazione del pubblico impiego: la “Riforma Amato” del 1992

Tra la fine degli anni Ottanta e l’inizio degli anni Novanta si assistette ad un proliferare di iniziative (progetti promossi da istituti di ricerca vicini ai sindacati, disegni di legge parlamentari e governative, commissioni e gruppi di lavoro ministeriali, etc.) volte a superare le ambiguità e i limiti della legge del 1983 attraverso il passaggio ad un regime di impianto privatistico ed incentrato sulla contrattazione. La spinta principale dietro a questo cambiamento proveniva – come si è già avuto modo di vedere – dai sindacati e dai loro sostenitori, motivati dal desiderio di superare la storica frattura tra lavoro pubblico e privato¹¹⁷.

Tali iniziative si incrociarono con le esigenze del primo governo Amato, che dovette fronteggiare una grave crisi della finanza pubblica per superare la quale vennero ricercate soluzioni strutturali e di lungo periodo. Il governo decise così di aderire alla linea sindacale, vedendo nella contrattualizzazione del rapporto di lavoro una possibile risposta per far fronte all’irrazionalità della frantumata legislazione (prodotta per venire incontro alle istanze di corporazioni e associazioni espressione di singole categorie o gruppi di impiegati pubblici), e per rendere la spesa per il personale più razionale e trasparente. Si giunse così all’approvazione della legge 421 del 1992, attuata per il pubblico impiego tramite il decreto legislativo n. 29 del 1993¹¹⁸.

¹¹⁶ C. Calenda, op. cit., p. 17.

¹¹⁷ G. D’Alessio, *Le ragioni e il valore della contrattualizzazione del lavoro pubblico*, in *Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati* n. 16, 2024, p. 28.

¹¹⁸ G. D’Alessio, *ivi*, pp. 28-29.

La legge 23 ottobre 1992, n. 421 rappresentò quindi una riforma pensata per affrontare le gravi difficoltà finanziarie dell'epoca, con l'obiettivo di razionalizzare il pubblico impiego e aumentarne l'efficienza e la produttività attraverso la transizione verso un regime di impianto privatistico¹¹⁹. Questa scelta fu certamente influenzata in larga parte anche dalla corrente di pensiero nota come *New Public Management*¹²⁰, secondo la quale l'adozione delle tecniche di gestione e dei controlli sulla *performance* sperimentati nelle grandi aziende private avrebbero consentito un incremento della produttività¹²¹.

Tuttavia, a coloro che sostenevano i benefici della riforma, si contrapponevano due ordini di critiche. Una prima critica veniva mossa da chi – in particolare la magistratura amministrativa – sosteneva che il settore pubblico non potesse essere regolato con norme privatistiche, data la differenza ontologica tra impiego pubblico e lavoro privato insita nel fatto che il lavoro del dipendente pubblico implica, interamente o parzialmente, l'esercizio di funzioni pubbliche¹²². Diversamente, la seconda tipologia di critiche esprimeva scetticismo verso il progetto della privatizzazione, ritenendo ipocrita il tentativo di voler trattare l'amministrazione come se fosse un'impresa, in quanto non sarebbe possibile imporre regole tipiche del mercato in un contesto in cui il mercato non esiste¹²³.

La riforma, nonostante le critiche, si fece e per le sue caratteristiche, venne denominata «privatizzazione del pubblico impiego». Tuttavia, la scelta semantica del

¹¹⁹ Gli obiettivi sono stati sinteticamente riassunti dal legislatore all'art. 1, comma 1, del D.lgs. 29/1993:

«a) accrescere l'efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi della Comunità Europea, anche mediante il coordinato sviluppo di sistemi informativi pubblici;
b) razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli della finanza pubblica;

c) integrare gradualmente la disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato».

¹²⁰ Per un approfondimento sul *New Public Management* si rinvia *infra* § 1.2.

¹²¹ F. Liguori, *op. cit.*, pp. 496-497.

¹²² Parere del Consiglio di Stato, Adunanza generale del 31 agosto 1992, n. 146.

¹²³ M. Napoli, *La privatizzazione del pubblico impiego: le prospettive aperte dal D.lgs. n. 29/1993 e successive modificazioni*, in *Riforma del pubblico impiego ed efficacia della pubblica amministrazione. Una riflessione a più voci*, 1996, p. 7.

termine “privatizzazione” fu immediatamente oggetto di contestazione in ragione del carattere generico e plurivoco di tale termine, con il quale si fa generalmente riferimento al mutamento della natura giuridica dell’ente pubblico quando si trasforma in un soggetto giuridico di diritto privato. Tale situazione appare però ben diversa da quanto stabilito dal D.lgs. 29/1993 il cui art. 2, comma 3, si limita a stabilire che «*i rapporti individuali di lavoro e di impiego, di cui al comma 2, sono regolati contrattualmente*», senza che ciò incida sulla natura giuridica dell’ente, che resta pubblica a tutti gli effetti¹²⁴. Inoltre, in aggiunta al fatto che l’organizzazione (ossia il datore di lavoro) conservava la sua natura pubblica, la riforma – come vedremo – non affidava le fonti di regolazione del rapporto di impiego integralmente al diritto del lavoro, continuando a permanere diverse fonti di carattere pubblicistico¹²⁵. Per tale ragione risulterebbe preferibile parlare di “contrattualizzazione” del pubblico impiego, espressione che sottolinea il ruolo centrale assunto dalla fonte contrattuale, sia per quanto riguarda l’instaurazione del rapporto fra amministrazione e singolo dipendente, sia per ciò che attiene alle relazioni collettive¹²⁶.

Entrando nel merito della riforma, la prima conseguenza sul piano della gestione del rapporto di lavoro consisteva in quella è stata definita la “deamministrativizzazione” della gestione del rapporto di lavoro. Il rapporto di lavoro, infatti, a seguito della riforma, non veniva più costituito e gestito tramite atti amministrativi. Questo cambiamento risultava evidente dall’analisi dell’art. 4, comma 2 del D.lgs. 23/1993, il quale stabiliva che «*gli atti relativi alla costituzione, modificazione ed estinzione del rapporto di lavoro del personale di cui all’art. 2 nonché gli atti relativi al conseguente rapporto in atto non sono soggetti al controllo di legittimità della Corte dei conti e degli altri organi di controllo esterno*»¹²⁷. Tuttavia, l’intera materia dell’organizzazione amministrativa rimaneva assoggettata alla disciplina pubblicistica,

¹²⁴ A. Boscati, *La specialità del lavoro pubblico. fonti legali e fonti contrattuali nella progressiva evoluzione del sistema normativo tra organizzazione e disciplina del rapporto di lavoro*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n.3, 2018, pp. 3-4.

¹²⁵ M. Napoli, op. cit., p. 5.

¹²⁶ G. D’Alessio, op. cit., p. 27.

¹²⁷ M. Napoli, op. cit., p. 6.

realizzando una netta contrapposizione con il regime privatistico previsto per il rapporto di lavoro. Tale dualità, definita dalla dottrina “doppia inclusione”, generava difficoltà applicative derivanti dalla necessità di far convivere diritto pubblico e quello privato nella attività di organizzazione e gestione del rapporto di lavoro¹²⁸.

Quanto invece alla regolamentazione dei rapporti di lavoro, la c.d. “contrattualizzazione” veniva realizzata attraverso un rinvio alle disposizioni legislative del settore privato, applicabili in quanto compatibili con la specialità del rapporto, e alla disciplina della fonte collettiva, anch’essa assoggettata a regole peculiari quanto a soggetti negoziali, procedimento di contrattazione ed efficacia del contratto. L’art. 2, comma 2 del D.lgs. 23/1993 prevedeva infatti che «*I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni delle sezioni II e III, capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell’impresa, in quanto compatibili con la specialità del rapporto e con il perseguimento degli interessi generali nei termini definiti dal presente decreto*», mentre il comma 3 stabiliva che «*I rapporti individuali di lavoro e di impiego di cui al comma 2 sono regolati contrattualmente. I contratti collettivi sono stipulati secondo i criteri e le modalità previste nel titolo III del presente decreto*». Si negava, invece, qualsiasi spazio regolativo per il contratto individuale prevedendosi all’art. 49, comma 2, per le amministrazioni l’obbligo di conformazione al principio di parità di trattamento contrattuale e, dunque, alle previsioni della fonte collettiva¹²⁹.

Tuttavia, la riforma, nonostante la indiscussa portata innovativa, portava con sé alcune criticità, prima fra tutte quella derivante dall’applicazione della c.d. “clausola di specialità” prevista dall’art. 2, comma 2 del D.lgs. 23/1993 secondo cui l’applicazione delle norme del lavoro privato poteva avvenire, «*in quanto compatibili con la specialità del rapporto e con il perseguimento degli interessi generali nei termini definiti dal presente decreto*». Al decreto 29 fecero così seguito importanti decreti correttivi, in particolare i decreti 470 e 546 del 1993 che miravano a risolvere alcune importanti questioni applicative. Persistevano tuttavia

¹²⁸ A. Boscati, op. cit., p. 7.

¹²⁹ A. Boscati, *Ibidem*.

nell'impianto della riforma diverse zone grigie e difficoltà applicative che gettarono le basi per l'avvio della seconda fase della privatizzazione del pubblico impiego¹³⁰.

2.2.3. La "seconda fase" della privatizzazione del pubblico impiego: la "Riforma Bassanini" del 1997

Come si è avuto modo di vedere, la prima fase della privatizzazione del pubblico impiego è stata caratterizzata da una combinazione di innovazioni e compromessi. Con essa venne meno l'ordinamento speciale del pubblico impiego, e i rapporti di lavoro furono gradualmente ricondotti al diritto comune del lavoro, attraverso un'opera di delegificazione affidata ai contratti collettivi¹³¹.

La riforma, tuttavia, si presentava in un certo senso incompleta non tanto perché rimanevano esclusi alcuni settori del lavoro pubblico (magistrati, avvocati dello Stato, militari, personale delle forze di polizia, diplomatici, personale della carriera prefettizia, dirigenti generali), quanto piuttosto perché un consistente numero di materie¹³² restò soggetto alla disciplina pubblicistica e alla giurisdizione amministrativa¹³³.

Inoltre, sull'intera opera di privatizzazione gravava un alone di incertezza riguardo alla sua legittimità costituzionale. Infatti, i detrattori del processo di privatizzazione leggevano nell'art. 97 Cost. – che, come noto disciplina una riserva di legge finalizzata al

¹³⁰ A. Boscati, *ivi*, pp. 8-9.

¹³¹ M. D'Antona, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle «Leggi Bassanini»* in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 1, 1998, p. 45.

¹³² Tra di esse figuravano: la responsabilità dei pubblici impiegati, il regime delle incompatibilità, gli organi, gli uffici ed i modi di conferimento della titolarità dei medesimi, i principi fondamentali di organizzazione degli uffici, i procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro, i ruoli e le dotazioni organiche nonché la loro consistenza complessiva.

¹³³ V. Tenore, *Il manuale del pubblico impiego privatizzato*, V edizione, 2024, pp. 44-45.

buon andamento e all'imparzialità dell'amministrazione – una riserva assoluta di regime pubblicistico¹³⁴.

Tale visione fu condivisa anche da un emblematico parere espresso dal Consiglio di Stato, che stabilì espressamente come *«la c.d. privatizzazione, se intesa come totale unificazione della disciplina dell'impiego pubblico e del lavoro privato non appare possibile, anche alla luce delle disposizioni costituzionali in materia (art. 28, 97, 100, 103, 113)»* essendoci una *«diversità strutturale fra l'impiego pubblico e il lavoro privato che giustifica una più o meno estesa, ma comunque ineliminabile, diversità di regime»*¹³⁵.

Tuttavia, i primi interventi della Corte Costituzionale misero in evidenza tutta la fragilità delle argomentazioni giuridiche sostenute dagli oppositori della riforma. In particolare, con le sentenze n. 313 del 1996¹³⁶ e n. 309 del 1997¹³⁷, i giudici delle leggi chiarirono come l'art.

¹³⁴ Per un approfondimento sul ruolo dell'art. 97 Cost. nel processo di privatizzazione del pubblico impiego si rinvia a A. Garilli, *La privatizzazione del lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni e l'art. 97 Cost.: di alcuni problemi e dei possibili rimedi* in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 49/2007.

¹³⁵ Consiglio di Stato, Adunanza Generale, Parere del 31 agosto 1992, n. 146.

¹³⁶ Tale Sentenza ha espressamente stabilito che *«Una diversificazione del regime del rapporto - con duplicazione della relativa fonte - non rappresenta di per sé un pregiudizio per l'imparzialità del dipendente pubblico, posto che per questi (dirigente o no) non vi è - come accade per i magistrati - una garanzia costituzionale di autonomia da attuarsi necessariamente con legge attraverso uno stato giuridico particolare che assicuri, ad es., stabilità ed inamovibilità.*

Vero è invece che la scelta tra l'uno e l'altro regime resta affidata alla discrezionalità del legislatore, da esercitarsi in vista della più efficace ed armonica realizzazione dei fini e dei principi che concernono l'attività e l'organizzazione della pubblica amministrazione. In particolare, il corretto bilanciamento tra i due termini dell'art. 97 della Costituzione, imparzialità e buon andamento, può attuarsi - e tanto è avvenuto con la normativa in esame - riservando alla legge una serie di profili ordinamentali; sì che, per converso, risultino sottratti alla contrattazione tutti quegli aspetti in cui il rapporto di ufficio implica lo svolgimento di compiti che partecipano del momento organizzativo della pubblica amministrazione.»

¹³⁷ In tale Sentenza venne evidenziato come *«L'evoluzione legislativa tuttora in atto si realizza dunque intorno all'accentuazione progressiva della distinzione tra aspetto organizzativo della pubblica amministrazione e rapporto di lavoro con i suoi dipendenti. L'organizzazione, nel suo nucleo essenziale, resta necessariamente affidata alla massima sintesi politica espressa dalla legge nonché alla potestà amministrativa nell'ambito di regole che la stessa pubblica amministrazione previamente pone; mentre il rapporto di lavoro dei dipendenti viene attratto nell'orbita della disciplina civilistica per tutti quei profili che non sono connessi al momento esclusivamente pubblico dell'azione amministrativa.*

97 Cost. non impone alcun particolare stato giuridico per i dipendenti pubblici e dunque non impedisce l'abbandono del tradizionale statuto pubblicistico.¹³⁸

In presenza di un simile autorevole avallo alla riforma, il legislatore si adoperò per completare il disegno riformatore originario. Tale operazione fu realizzata attraverso la riapertura formale della prima delega contenuta nella legge 421/1992, mediante la legge delega 59/1997 (c.d. Legge Bassanini¹³⁹) che la integrò con nuovi principi direttivi e fu poi seguita dalle leggi 127/1997 e 191/1997 (significativamente denominate rispettivamente Bassanini *bis* e Bassanini *ter*)¹⁴⁰.

Se la prima fase del processo di riforma era stata caratterizzata dall'esigenza di affrontare l'emergenza finanziaria, la seconda fase era tesa invece ad introdurre regole idonee a favorire una maggiore flessibilità nell'organizzazione amministrativa e nella gestione del personale. A tale scopo furono emanati tre decreti delegati (nn. 396/1997, 80/1998 e 387/1998) che intervennero direttamente – correggendolo – sul D.lgs. 29/1993 ed ebbero il principale merito di ridefinire la linea di confine tra diritto pubblico e diritto privato¹⁴¹.

In particolare, stante l'intreccio, spesso inestricabile, tra organizzazione amministrativa e gestione del rapporto di lavoro, il legislatore della c.d. seconda stagione della

Attraverso un equilibrato dosaggio di fonti regolatrici si è potuto così abbandonare il tradizionale statuto integralmente pubblicistico del pubblico impiego, non imposto dall'art. 97 Cost., a favore del diverso modello che scaturisce appunto dal nuovo assetto delle fonti. In proposito, la Corte ha osservato come per questa via il legislatore abbia inteso garantire, senza pregiudizio dell'imparzialità, anche il valore dell'efficienza contenuto nel precetto costituzionale, grazie a strumenti gestionali che consentono, meglio che in passato, di assicurare il contenuto della prestazione in termini di produttività ovvero una sua ben più flessibile utilizzazione».

¹³⁸ V. Tenore, op. cit., p. 45.

¹³⁹ Per un approfondimento sulla legge delega e sulle sue successive modifiche, si vedano M. Barbieri, *La nuova legge delega per la riforma del lavoro pubblico*, in *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. I contratti collettivi di comparto*, commentario diretto da F. Carinci, Milano, 1997, pp. 561 ss.; S. Battini, *Il personale e la dirigenza*, in AA.VV., *Decentramento e riforma amministrativa*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 1997, pp. 425 ss.

¹⁴⁰ A. Boscati, op. cit., p. 9.

¹⁴¹ A. Boscati, op. cit., pp. 9-10.

privatizzazione decise di intensificare l'introduzione di modelli privatistici anche nell'ambito organizzativo della pubblica amministrazione.

Si delineò così un nuovo confine tra regime pubblicistico e regime privatistico non più fondato sul *discrimen* organizzazione-lavoro, bensì sulla distinzione tra macro-organizzazione (ovvero l'organizzazione nelle sue linee essenziali) lasciata al diritto pubblico, e micro-organizzazione (comprendente tutte le decisioni di organizzazione e di gestione dell'apparato di competenza dei dirigenti preposti agli uffici di livello dirigenziale generale e dei dirigenti subordinati) ricondotta nell'alveo del diritto privato¹⁴².

Va quindi riconosciuto che gli interventi legislativi del biennio 1997-98 si sono rivelati senz'altro utili, poiché, una volta imboccata la via della privatizzazione, il rischio più grave sarebbe stato quello di arrestarsi a metà del percorso, rimanendo — per così dire — “in mezzo al guado”, come accadde al legislatore del 1992-93¹⁴³.

2.2.4. Dal «TUPI» al D.lgs. 165/2001

I testi unici nel pubblico impiego vantano una lunga tradizione, ma godono generalmente di una reputazione controversa, poiché evocano l'idea di un ordinamento speciale e in qualche modo «protetto», separato dalle logiche tipiche del lavoro nell'impresa. Infatti, come si è ampiamente avuto modo di vedere *infra* § 2.1, le concezioni di teoria generale elaborate in dottrina ed in giurisprudenza hanno trovato supporto in tre statuti (1908, 1923 e 1957), l'ultimo dei quali, il d.P.R. 3/1957, ha rappresentato per oltre quarant'anni il “vero” testo unico del pubblico impiego¹⁴⁴.

In ogni caso, la possibilità che la riforma del lavoro pubblico avviata nel 1992-1993, producesse un nuovo testo unico aleggiava già da alcuni anni. Tale prospettiva traeva origine da una disposizione del 1999 (l'art. 8 della legge n. 50), contenuta nell'ultima delle

¹⁴² V. Tenore, op. cit., pp. 45-46.

¹⁴³ V. Tenore, *ivi*, p. 47.

¹⁴⁴ V. Talamo, *Il d.lgs n.165 del 2001 fra tradizione e discontinuità: guida ad un testo unico «meramente compilativo»* in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2s, 2001, p. 11.

c.d. leggi Bassanini e voluta da uno dei principali protagonisti della seconda fase della riforma, Massimo D'Antona. La norma, inizialmente destinata a scadere il 31 dicembre 1999 senza produrre effetti concreti, fu successivamente reiterata mediante l'art. 1, comma 8, della legge 340/2000, che fissò al 31 marzo 2001 il termine per l'adozione di un testo unico.¹⁴⁵

Il processo di redazione del testo unico prese così avvio con la formazione di un gruppo di esperti, coordinato da Massimo D'Antona e da Franco Carinci. A seguito dell'assassinio del Prof. D'Antona, il lavoro del gruppo subì però un'interruzione, per poi riprendere nuovamente sotto la guida di Franco Carinci, in collaborazione con Lorenzo Zoppoli¹⁴⁶. La Commissione concluse poi i lavori nel periodo tra novembre e dicembre dell'anno 2000, presentando alla Funzione pubblica il proprio progetto di testo unico¹⁴⁷.

Tuttavia, una volta che il progetto di testo unico venne sottoposto al vaglio del governo e dei sindacati, esso incontrò un veto assoluto e incondizionato da parte di questi ultimi, più netto da parte di CISL e UIL e più morbido per la CGIL. In particolare, le obiezioni dei sindacati riguardavano sia il metodo adottato, giudicato privo di una concertazione continua e regolare, sia il contenuto, percepito come una sorta di rilegificazione che spostava il confine tra legge e contrattazione collettiva a scapito di quest'ultima¹⁴⁸.

Non sorprese tuttavia il veto sindacale, prevedibile e coerente con le loro posizioni storiche, bensì l'atteggiamento remissivo e accondiscendente del Governo che, a seguito della contrarietà dei sindacati, decise di dismettere il gruppo di esperti e di promulgare un testo unico di scarsa, se non proprio nulla, rilevanza¹⁴⁹.

Il D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, finì così per avere una portata assai limitata, ben lontana dall'iniziale progetto di testo unico, tanto che in dottrina vi fu chi preferì parlare di

¹⁴⁵ L. Zoppoli, *Alla ricerca della razionalità sistematica della riforma del pubblico impiego. Considerazioni su "un testo unico che non c'è"* in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2s, 2001, pp. 107-108.

¹⁴⁶ F. Carinci, *Spes ultima dea*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2s, 2001, p. 5.

¹⁴⁷ L. Zoppoli, *op. cit.*, p. 109.

¹⁴⁸ F. Carinci, *op. cit.*, pp. 5-6.

¹⁴⁹ F. Carinci, *ivi*, pp. 6-7.

una “legge generale” sul rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni” piuttosto che di un vero e proprio “Testo Unico”¹⁵⁰.

Infatti, il decreto si articolava essenzialmente due parti: una *pars construens*, che rappresentava una rivisitazione aggiornata e integrata del D.lgs. 29/1993, volta a razionalizzare e riordinare la copiosa normativa stratificatasi nel corso del tempo nel corpo del decreto 29/1993, ma che si traduceva essenzialmente in una semplice riscrittura ripulita di tale testo; ed una *pars destruens*, costituita invece da un’elencazione delle disposizioni di legge abrogate¹⁵¹.

2.3. La “terza fase” della privatizzazione: la “riforma Brunetta” del 2009

Le prime due fasi della c.d. privatizzazione del pubblico impiego portarono ad un incremento delle retribuzioni dei dipendenti pubblici significativamente maggiore rispetto a quelle del settore privato, principalmente a causa dell’incidenza della contrattazione integrativa sul trattamento economico. Tuttavia, si osservò sin da subito che tale aumento delle risorse destinate al personale non produsse un corrispondente miglioramento nella qualità dei servizi offerti, trattandosi perlopiù di erogazioni non selettive e generalizzate¹⁵². In ragione di quanto precede, il quarto Governo Berlusconi decise di promuovere un articolato intervento di riordino normativo in grado di apportare una sostanziale revisione dei meccanismi di incentivazione economica nel pubblico impiego e di fare del merito e dell’efficienza della p.a. i principi cardine della propria azione riformatrice.

Tale intervento riformatore venne preceduto da alcune disposizioni legislative aventi carattere anticipatorio contenute nel decreto-legge 112/2008 (convertito dalla legge 133/2008) nella legge 69/ 2009 e nel decreto-legge 78/2009 (convertito nella legge 102/2009), che hanno interessato molteplici profili del lavoro pubblico con la finalità dichiarata di

¹⁵⁰ A. Boscati, op. cit., p. 12.

¹⁵¹ F. Carinci, op. cit., p. 7.

¹⁵² V. Talamo, *Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del lavoro pubblico*, in *Giornale di diritto amministrativo* 5/2009, pp. 468-469.

conseguire riduzioni del costo del lavoro, incrementare la produttività e migliorare l'efficienza organizzativa degli apparati pubblici.

In particolare, tra le misure di maggiore rilevanza adottate si annoverano: (i) gli interventi diretti alla riduzione del fenomeno dell'assenteismo attraverso l'implementazione di controlli più stringenti e accurati delle assenze per malattia, fondati in particolare su norme più restrittive in materia di certificazioni mediche, di visite domiciliari di controllo e di fasce orarie di reperibilità del dipendente¹⁵³; (ii) le disposizioni concernenti le relazioni sindacali, articolate secondo due direttrici principali: da un lato, le misure volte alla riduzione delle c.d. prerogative sindacali (permessi, distacchi e aspettative sindacali), dall'altro lato, le disposizioni modificative di taluni aspetti procedurali e di controllo della contrattazione collettiva, con particolare riferimento a quella integrativa, caratterizzate dalla attribuzione di maggiori competenze alla Corte dei Conti e dalla previsione di conseguenti vincoli all'autonomia negoziale delle pubbliche amministrazioni¹⁵⁴; (iii) gli interventi in materia di rapporto a tempo parziale, che hanno eliminato il diritto dei lavoratori pubblici, riconosciuto dal 1996, di scegliere discrezionalmente l'*an* del *part-time*, nonché sostanzialmente il *quantum* e il *quomodo* di esso¹⁵⁵.¹⁵⁶

Tuttavia, il principale provvedimento legislativo, concepito *ab origine* quale intervento organico diretto a fornire una risposta ai molteplici problemi di funzionamento della c.d. privatizzazione del pubblico impiego emersi nel corso degli anni, era rappresentato dal decreto legislativo n. 150 del 2009. Tale decreto è stato emanato in attuazione di una delega legislativa particolarmente ampia, finalizzata «*all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*» e conferita al Governo dal Parlamento mediante la legge n. 15 del 2009.

¹⁵³ Si veda in particolare l'art. 71 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112.

¹⁵⁴ Si vedano in particolare gli artt. 46-bis e 67 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112.

¹⁵⁵ Si veda in particolare l'art. 73 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112.

¹⁵⁶ U. Carabelli, *La "riforma Brunetta": un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 101/2010, p. 398.

Tra le sue finalità dichiarate si annovera il miglioramento della produttività del lavoratore pubblico, mediante l'assoggettamento della sua prestazione lavorativa a un sistema di valutazione puntuale, secondo modelli mutuati dal settore privato. A tale sistema valutativo risultava inoltre collegata l'erogazione di incentivi e premi, nonché (eventualmente) l'irrogazione di sanzioni, secondo un'impostazione consolidata nella cultura organizzativa e imperniata sul principio meritocratico¹⁵⁷.

Tale decreto legislativo – come noto – è stato preceduto da un'intensa campagna mediatica (di cui Pietro Ichino¹⁵⁸ è stato il vero antesignano) incentrata sulla scarsa produttività della pubblica amministrazione e sulla presenza di un esercito di “fannulloni” che ne comprometterebbero il corretto funzionamento¹⁵⁹.

La riforma è stata promossa da Renato Brunetta, nella sua veste di Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, il quale ha sfruttato la perdurante crisi di legittimità delle istituzioni pubbliche quale leva politica. In particolare, la stigmatizzazione dei pubblici dipendenti, frequentemente etichettati con l'appellativo di “fannulloni” o “sfaticati”, è stata impiegata come efficace strumento di comunicazione politica finalizzato a costruire consenso intorno alla sua persona pubblica e ad acquisire sostegno diffuso per i cambiamenti proposti¹⁶⁰.

In realtà, benché le disfunzioni dell'apparato amministrativo pubblico fossero sotto gli occhi di tutti, l'intreccio delle cause e delle responsabilità era (e rimane) estremamente complesso, attenendo *in primis* agli assetti istituzionali, ai modelli organizzativi, agli stili gestionali e ai fattori motivazionali, perpetuatisi nonostante le modifiche normative e

¹⁵⁷ U. Carabelli, *ivi*, p. 399.

¹⁵⁸ Si veda a riguardo il celebre libro di P. Ichino, *I nullafacenti*, 2006 che costituisce probabilmente l'esempio più emblematico della battaglia condotta dall'autore contro le inefficienze del pubblico impiego.

¹⁵⁹ G. Ferraro, *Prove generali di riforma del lavoro pubblico*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 122, 2009, 2, p. 239.

¹⁶⁰ E. Ongaro, F. Di Mascio, G. Melis, A. Natalini, *Reforming public administration in Italy: continuity and change from 1861 to 2020*, in *Handbook of Public Administration Reform*, 2023, p. 238.

coinvolgendo i vertici politici e istituzionali, le alte burocrazie, le controparti datoriali, a partire dall'ARAN, le organizzazioni sindacali etc.

Tuttavia, una simile analisi sistemica veniva percepita e stigmatizzata come un tipico discorso di "benaltrismo" da parte di un Governo determinato ad affrontare e risolvere il problema a caldo. Conseguentemente, il pubblico impiego è stato individuato quale punto d'attacco privilegiato dell'intervento riformatore, rappresentando un facile bersaglio per il contrasto esistente tra lo *status* privilegiato derivante dall'averne un posto fisso, a reddito garantito e dall'impegno orario contenuto, e lo scarso rendimento percepito dall'utenza.

Così la campagna mediatica contro i "fannulloni" ottenne un riscontro particolarmente favorevole nell'opinione pubblica, creando il clima propizio per un intervento tanto radicale da apparire, secondo il giudizio di alcuni, di carattere "punitivo"¹⁶¹.

In ogni caso, la fase preparatoria della riforma "Brunetta" risulta caratterizzata dalla riscoperta ed enfaticizzazione della cultura organizzativa, con particolare riferimento alla cultura dell'impresa industriale, destinata a trovare nella disciplina privatistica la propria regolamentazione ottimale. Tale enfaticizzazione è stata realizzata, come è stato efficacemente sintetizzato in dottrina «*non senza una ben percepibile forzatura, derivante dall'inevitabile scorporazione dell'azienda, come organizzazione costruita sulla meritocrazia e sull'efficienza, dall'impresa, quale attività proiettata al profitto*»¹⁶².

Non per nulla, la consulenza degli aziendalisti è stata ampiamente impiegata nella fase di redazione della legge delega¹⁶³.

L'accento posto dalla riforma sulla cultura organizzativa trova inoltre conferma nelle stesse parole utilizzate da uno dei documenti preparatori della riforma, il c.d. "Piano Industriale", secondo cui «*L'imprenditore paga di persona. Lo stesso deve avvenire, in termini*

¹⁶¹ F. Carinci, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo governo Berlusconi: dalla legge 133/2008 alla legge n. 15/2009*, in *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2008, 6, pp. 950-951.

¹⁶² F. Carinci, *Il secondo tempo della riforma Brunetta: il D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, in *La terza riforma del lavoro pubblico*, 2011 p. XXI.

¹⁶³ F. Carinci, *Ibidem*.

politico-amministrativi, per le amministrazioni pubbliche. [...] Manca ancora, e noi vogliamo costruirla, la figura del datore di lavoro politico-amministrativo».

Tale enunciazione pone in evidenza due fondamentali differenze che intercorrono tra il settore pubblico e quello privato, senza la piena consapevolezza delle quali nessun progetto di privatizzazione del lavoro pubblico potrebbe mai conseguire risultati apprezzabili.

In primo luogo, il datore di lavoro privato preesiste naturalmente, mentre quello pubblico necessita di essere giuridicamente costruito. In secondo luogo, il datore di lavoro privato è uno, quello pubblico bino. Nel settore privato esiste la figura dell'imprenditore; nel settore pubblico tale figura si sdoppia, poiché risulta necessaria, come affermato nel "Piano Industriale", la configurazione di un datore di lavoro "politico-amministrativo".¹⁶⁴

Risulta quindi chiaro come l'intenzione perseguita dal legislatore sia quella di un'infusione di tecniche aziendalistiche, con la precisa consapevolezza che queste potevano essere imposte e mantenute non già in ragione di una pressione del mercato – atteso che questo risulta inesistente e non artificialmente riproducibile nel settore pubblico – bensì mediante una disciplina di legge imperativa, in grado di limitare la contrattazione collettiva e vincolare la dirigenza.

Da tale impostazione deriva tuttavia l'inevitabile contraddizione della riforma Brunetta: da un lato, la spinta verso una conversione della cultura e della prassi amministrativa secondo paradigmi aziendali; dall'altro, la previsione di una normativa caratterizzata da rigidità e formalismo, poco consona alla flessibilità e informalità richieste da un'azienda.

Si configura pertanto, secondo l'efficace sintesi formulata da Carinci, un'«azienda senza impresa» la quale necessita per la propria esistenza e funzionalità di un apparato normativo sempre più esteso, così da dar luogo ad una rilegificazione spinta¹⁶⁵.

¹⁶⁴ S. Battini, *Un vero datore di lavoro per il settore pubblico: politico o amministrativo?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2009, p. 475.

¹⁶⁵ F. Carinci, *Contrattazione e contratto collettivo nell'impiego pubblico "privatizzato"* in *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2013, 3-4, p. 500.

È necessario in ogni caso riconoscere l'inusuale rigore metodologico con cui è stata condotta la fase preparatoria della riforma, come attestano i due elaborati del 28 maggio e del 4 giugno 2008, rispettivamente intitolati "*Linee programmatiche sulla riforma della pubblica amministrazione. Piano industriale*" e "*Riforma del lavoro pubblico e della contrattazione collettiva*". Il primo documento appare chiaramente frutto di un approccio "aziendalista", già evidente dal sottotitolo "Piano industriale", caratterizzato dalla tipica presentazione per schede essenziali, ordinate secondo una sequenza logica composta da una premessa sugli obiettivi e da due sezioni concernenti gli strumenti operativi, ossia gli interventi legislativi finalizzati, rispettivamente, all'ottimizzazione della produttività del lavoro e alla riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni. L'accento iniziale è posto sul profilo "attivo" della pubblica amministrazione, intesa quale soggetto propulsore dello sviluppo del Paese, piuttosto che sul profilo "passivo" di voce onerosa del bilancio pubblico allargato. Il secondo documento, datato 4 giugno 2008, si apre invece con una sezione introduttiva che fornisce una sintesi essenziale della normativa vigente, presentata come "base giuridica". Segue il preannuncio di interventi legislativi di riforma del pubblico impiego e di razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni¹⁶⁶.

Venendo invece alle novità apportate dalla riforma Brunetta, tra le molteplici linee di intervento, in questa sede appare opportuno soffermarci brevemente esclusivamente sulle misure adottate in tema di efficienza e contrattazione collettiva.

Innanzitutto, la riforma dedicava particolare attenzione al tema dell'efficienza, secondo una prospettiva incentrata sulla valutazione della prestazione lavorativa alla quale, secondo la percezione diffusa, corrisponderebbero eccessive garanzie a fronte di risultati considerati inadeguati¹⁶⁷.

Risulta inoltre evidente che il legislatore muoveva dal presupposto della sostanziale adeguatezza del "capitale umano" a disposizione dell'amministrazione e ascriveva le

¹⁶⁶ F. Carinci, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo governo Berlusconi: dalla legge 133/2008 alla legge n. 15/2009*, in *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2008, 6, pp. 952-953.

¹⁶⁷ F. Pinto, *Bassanini, Brunetta e i gattopardi nella difficile riforma della pubblica amministrazione*, Working Paper, 2008, p. 38.

inefficienze dell'apparato burocratico a prassi gestionali e organizzative inadeguate. Manca, in quest'ottica, un serio ripensamento dei sistemi di selezione e formazione, sia iniziale che continua, del personale. L'intervento del legislatore era invece orientato verso il miglioramento dei meccanismi di rilevazione dei risultati conseguiti dall'amministrazione e verso l'istituzione di un sistema più organico di incentivi e sanzioni¹⁶⁸.

In aggiunta, la riforma era finalizzata a contrastare l'applicazione meccanicistica dei trattamenti retributivi accessori, con particolare riferimento a quelli di natura incentivante, notoriamente attribuiti in modo indifferenziato e generalizzato a tutti i dipendenti mediante un automatismo che registra passivamente le anzianità di servizio e le progressioni di carriera¹⁶⁹.

Per fare ciò la riforma Brunetta predisponva innanzitutto una disciplina dettagliata volta ad attuare la programmazione dell'azione gestionale per obiettivi mediante il c.d. ciclo delle *performance*¹⁷⁰. Tale ciclo comprendeva (e continua a comprendere) una serie di documenti: da quelli di programmazione triennale degli obiettivi e del piano delle *performance* alla relazione consuntiva dei risultati organizzativi e individuali conseguiti. Il processo di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale veniva poi affidato a una Commissione nazionale, agli organismi indipendenti di valutazione – che esercitavano altresì la funzione di controllo strategico – nominati dagli organi di indirizzo politico-amministrativo sentita la Commissione, nonché ai dirigenti.

Risultava sin da subito evidente il rischio che il suddetto ciclo, configurato in modo rigido e formalistico, potesse limitarsi a replicare inutilmente i precedenti strumenti di programmazione e gestione senza incidere sui comportamenti effettivi dei diversi soggetti coinvolti nel processo¹⁷¹.

La valorizzazione del merito costituisce poi uno degli obiettivi maggiormente condivisibili della riforma del 2009: l'attribuzione dei premi monetari e i percorsi di carriera,

¹⁶⁸ B. Cimino, *Il merito e la responsabilità*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2009, p. 479.

¹⁶⁹ G. Ferraro, op. cit., pp. 252-253.

¹⁷⁰ Si vedano, in particolare, gli artt. 4-19 del decreto legislativo n. 150 del 2009.

¹⁷¹ V. Tenore, op. cit., p. 50.

superando le pregresse erogazioni di indennità “a pioggia” e gli automatismi di carriera talvolta celati dietro procedure paraconcorsuali quali le c.d. riqualificazioni, devono, secondo la riforma, essere orientati dal criterio fondamentale della selettività.

Tuttavia, risultava a giudizio di molti discutibile l’aver formulato un criterio rigido, basato su percentuali predeterminate, per la differenziazione delle valutazioni mediante l’istituzione di tre fasce – “merito alta”, “merito intermedia”, “merito bassa” – cui attribuire percentuali prestabilite di personale (rispettivamente 25%, 50%, 25%) e di risorse (rispettivamente 50%, 25%), con la possibilità di modesti aggiustamenti demandati alla contrattazione integrativa^{172.173}

In aggiunta, la riforma modificava il rapporto tra legge e contrattazione collettiva nella disciplina del pubblico impiego, ripristinando il decreto legislativo 150/2009 la supremazia della fonte unilaterale. Attraverso la novellazione dell’articolo 2 del decreto legislativo 165/2001, veniva infatti modificato il meccanismo che consentiva la deroga delle disposizioni legislative precedenti riservate ai lavoratori pubblici da parte del contratto collettivo successivo¹⁷⁴. Così, a seguito della riforma, la deroga diveniva ammissibile esclusivamente qualora la legge disponga espressamente in tal senso, mentre in precedenza risultava sempre possibile, salvo che la legge qualificasse le proprie disposizioni come inderogabili.

Tale modifica esprimeva una manifesta sfiducia da parte del legislatore della capacità della contrattazione collettiva di tutelare gli interessi pubblici connessi alla gestione del personale. Inoltre, la novella apriva la strada a una completa rilegificazione del rapporto di lavoro nel settore pubblico, venendo meno la possibilità per la contrattazione collettiva di ricondurre nella propria sfera di competenza le materie di volta in volta disciplinate dalla legge, con una regolamentazione divergente dal settore privato¹⁷⁵.

¹⁷² Si veda l’art. 19 del decreto legislativo n. 150 del 2009, oggi riformato dalla c.d. “Riforma Madia”.

¹⁷³ V. Tenore, op. cit., p. 51.

¹⁷⁴ Si veda l’art. 33 del decreto legislativo n. 150 del 2009.

¹⁷⁵ V. Tenore, op. cit., p. 49.

La rilegificazione disposta dalla legge delega non comportava tuttavia una reamministrativizzazione del rapporto di pubblico impiego. I rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche mantenevano la natura privatistica¹⁷⁶ e le situazioni giuridiche soggettive deducibili – non costituendo espressione di supremazia gerarchica – non degradavano a interesse legittimo¹⁷⁷.

In ogni caso, a seguito della riforma Brunetta era chiaramente percettibile una progressiva perdita di rilevanza della “contrattualizzazione” a favore della privatizzazione; non soltanto nella terminologia adottata, ma soprattutto nella sostanza, rappresentata dalla delimitazione dell’ambito di competenza riservato alla contrattazione collettiva e dalla conseguente espansione della sfera attribuita all’autonomia dirigenziale¹⁷⁸.

Riferendosi alla riforma Brunetta, F. Carinci ha parlato di una «*controriforma, ma non priva di una propria ragione di fondo né di una sua continuità rispetto al passato*»: la ragione sarebbe data dalla constatata insufficienza di quella che avrebbe dovuto costituire la duplice causa efficiente della riforma, ossia una contrattazione collettiva idonea a coniugare partecipazione e crescita della produttività complessiva ed una dirigenza capace di realizzare una relazione virtuosa tra autonomia e responsabilità, mentre la continuità sarebbe rappresentata dalla rinuncia a qualsiasi ripubblicizzazione e ri-politicizzazione¹⁷⁹.

¹⁷⁶ In particolare, rimane invariato lo spartiacque contenuto nell’articolo 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che stabilisce la nota tripartizione tra macro-organizzazione, di competenza degli atti unilaterali pubblicistici (articolo 2, comma 1, decreto legislativo n. 165 del 2001); micro-organizzazione, che si svolge nei limiti degli atti di macro-organizzazione ed è dominio dell’autonomia dirigenziale che esercita le corrispondenti determinazioni con la capacità e i poteri del diritto privato (articolo 5, comma 2, decreto legislativo n. 165 del 2001); e sfera riservata alla contrattazione collettiva, ora definibile con riferimento ai «*diritti ed obbligazioni direttamente pertinenti al rapporto di lavoro*» (articolo 40, comma 1, decreto legislativo n. 165 del 2001, come modificato dall’articolo 54 del decreto legislativo n. 150 del 2009).

¹⁷⁷ V. Talamo, op. cit. p. 471.

¹⁷⁸ F. Carinci, *Il secondo tempo della riforma Brunetta: il D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, in *La terza riforma del lavoro pubblico*, 2011 p. XXI.

¹⁷⁹ F. Carinci, *Contrattazione e contratto collettivo nell’impiego pubblico “privatizzato”* in *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2013, 3-4, pp. 499-500.

In conclusione, pur condividendone in buona misura le linee direttrici, formulare un bilancio sulla riforma Brunetta – seppur possibile – risulta complesso, dato che essa non ha effettivamente avuto il tempo di entrare a regime. Infatti, come noto (e come vedremo in maniera più approfondita nel capitolo 3), sotto la spinta dell’esigenza di fronteggiare la grave crisi economica esplosa nel 2007-2008 negli Stati Uniti e successivamente diffusasi a livello globale, il decreto-legge 78/2010 ha sospeso i rinnovi dei contratti nazionali, tutti scaduti il 31 dicembre 2009, bloccando contestualmente i fondi destinati alla produttività. La sospensione della contrattazione collettiva è stata ripetutamente prorogata mediante successivi interventi legislativi¹⁸⁰, fino a quando la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 178 del 2015, ne ha dichiarato l’illegittimità costituzionale sopravvenuta per contrasto con l’articolo 39 della Costituzione¹⁸¹.

2.4. La “quarta fase” della privatizzazione: la “Riforma Madia” del 2017

Come si è avuto modo di esaminare nel precedente paragrafo, il disegno riformatore del legislatore del 2009 era volto alla costruzione di un sistema di valutazione della *performance* ispirato ai principi delle scienze aziendalistiche. Tuttavia, a giudizio degli osservatori, tali propositi, pur essendo finalizzati ad un incremento del rendimento complessivo dell’azione amministrativa, si sono rivelati più proclamati che concretamente attuati¹⁸².

La prospettata rivoluzione copernicana della Riforma Brunetta ha infatti incontrato una serie di ostacoli, tanto di natura endogena – quali la complessità dell’apparato normativo e

¹⁸⁰ Si vedano, in particolare: (i) l’art. 16, comma 1, lett. b) e c), del D.L. 6 luglio 2011, n. 98 (conv. L. 15 luglio 2011, n. 111); (ii) il D.P.R. 4 settembre 2013, n. 122, art. 1, comma 1, lett. c); (iii) l’art. 1, comma 453, della L. 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014); l’art. 1, comma 254, della L. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015).

¹⁸¹ A. Bellavista, *Contrattazione collettiva e partecipazione sindacale nella riforma Madia*, in *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la “riforma Madia”*, 2018, pp. 62-63.

¹⁸² A. Gabriele, *La valutazione della performance nella “Quarta” riforma del lavoro pubblico*, in *Giurisprudenza Italiana*, Aprile 2018, p. 1029.

la resistenza delle organizzazioni sindacali – quanto di natura esogena – segnatamente la crisi economica e il conseguente blocco della contrattazione collettiva. Tali fattori hanno privato le amministrazioni dell’effettiva possibilità di adottare un sistema meritocratico che consentisse, da un lato, di premiare i dipendenti meritevoli e, dall’altro, di punire i “fannulloni”¹⁸³.

Infatti, come si è avuto modo di constatare, la riforma Brunetta ha dedicato particolare attenzione al sistema di valutazione principalmente quale strumento per la distribuzione di premi e sanzioni, configurando però una procedura eccessivamente rigida e complessa, che ha manifestato significative lacune sotto molteplici profili, tra cui: (i) l’inadeguata attenzione dedicata alla valutazione della dirigenza e della relativa responsabilità, sia sotto il profilo funzionale che sotto quello patologico, lacuna che ha comportato gravi ripercussioni sull’efficienza del sistema; (ii) la sottovalutazione delle responsabilità del vertice politico; (iii) la mancata attribuzione del dovuto rilievo alla valutazione esterna¹⁸⁴.

Inoltre, la riforma Brunetta ha espresso una sorta di fiducia nella legge e, contestualmente, una completa sfiducia nelle capacità della contrattazione collettiva di garantire gli interessi pubblici, essendo quest’ultima stata di sovente utilizzata dal potere politico quale strumento di acquisizione del consenso da parte delle grandi organizzazioni sindacali e configurandosi come la principale responsabile degli eccessivi incrementi della spesa pubblica che hanno giustificato il draconiano intervento del legislatore del 2009¹⁸⁵.

In ogni caso, la riforma Brunetta della contrattazione collettiva non ha avuto davvero il tempo di entrare a regime, poiché, come è noto, sotto la spinta dell’esigenza di fronteggiare la grave crisi economica – esplosa nel 2007-2008 negli Stati Uniti e i cui effetti

¹⁸³ M. Biasi, *La valutazione della performance all’indomani della quarta riforma del lavoro pubblico*, in *Variazioni su temi di Diritto del lavoro*, n. 2, 2020, p. 325.

¹⁸⁴ F. Borgelli, *Le ragioni giuridiche della valutazione nelle pubbliche amministrazioni e le aporie del sistema*, in *Il lavoro pubblico e la riforma Madia: organizzazione, gestione e valutazione*, Quaderni RGL, n. 4, 2019, pp. 97-98.

¹⁸⁵ A. Bellavista, *Contrattazione collettiva e partecipazione sindacale nella riforma Madia*, in *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la “Riforma Madia”*, *Giurisprudenza Italiana*, Aprile 2018, pp. 1005-1006.

si sono successivamente diffusi a livello globale – il D.L. 78/2010 ha bloccato i rinnovi dei contratti nazionali, tutti scaduti il 31 dicembre 2009, sospensione che è stata ripetutamente prorogata¹⁸⁶ mediante successivi interventi legislativi.¹⁸⁷

Conseguentemente, del sistema di valutazione instaurato nel 2009, negli anni successivi alla sua istituzione, è stata data attuazione esclusivamente a quelle previsioni per le quali non era necessario uno stanziamento di natura economica destinato a remunerare la retribuzione accessoria legata alla *performance* individuale. La riforma ha così generato un processo di cambiamento nel paradigma della valutazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni – come testimoniano i siti istituzionali delle varie pubbliche amministrazioni, che rendicontano tutte le attività relative al ciclo delle *performance* – seppure a questo processo sia venuto a mancare proprio il carburante necessario per azionare il motore della valutazione effettiva del merito, ossia la leva finanziaria¹⁸⁸.

Tuttavia, oltre alle ragioni di natura contingente, a determinare il fallimento del sistema della *performance* sono intervenute anche motivazioni di natura più strettamente politico-giuridica. Infatti, a causa dell'eccessiva rigidità della disciplina unilateralmente disposta, che aveva riservato alla contrattazione collettiva un ruolo meramente residuale, sono state sollevate nei confronti della nuova disciplina autorevoli critiche e si erano ipotizzati profili di illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 36 e 39 Cost¹⁸⁹.

Sulla base di tali premesse, a decorrere dalla primavera del 2014, l'Esecutivo guidato da Matteo Renzi predispose un organico programma di riforma dell'amministrazione

¹⁸⁶ Ci si riferisce, in particolare, ai seguenti interventi legislativi: (i) l'art. 16, comma 1, lett. b) e c), del D.L. 6 luglio 2011, n. 98 (conv. L. 15 luglio 2011, n. 111); (ii) il D.P.R. 4 settembre 2013, n. 122, art. 1, comma 1, lett. c); (iii) l'art. 1, comma 453, della L. 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014); l'art. 1, comma 254, della L. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015).

¹⁸⁷ A. Bellavista, op. cit., p. 1007.

¹⁸⁸ A. Gabriele, op. cit., p. 1030.

¹⁸⁹ M. Napoli, *La riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni tra mortificazione della contrattazione collettiva e valutazione della performance*, in *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo*, 2013, p. 5; A. Garilli, *Il tormentato percorso della privatizzazione*, in *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo*, 2013, p. 24.

pubblica, dapprima anticipato dal decreto-legge 11 agosto 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e successivamente recepito nella legge delega 7 agosto 2015, n. 124¹⁹⁰.

Nel frattempo, con la sentenza n. 178 del 2015, la Corte Costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale sopravvenuta, per contrasto con l'art. 39 della Costituzione, del blocco della contrattazione collettiva nel pubblico impiego, a decorrere dalla data di pubblicazione della decisione nella Gazzetta Ufficiale. Tuttavia, l'effettivo avvio delle procedure negoziali risultava condizionato, da un lato, alla ridefinizione dei comparti di contrattazione, da ridursi da undici a quattro, in conformità a quanto disposto dall'art. 40, comma 2, del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e dall'altro, allo stanziamento delle risorse finanziarie necessarie alla copertura dei costi della contrattazione¹⁹¹.

Successivamente, in data 30 novembre 2016, alla vigilia del referendum costituzionale, fu sottoscritto il Protocollo d'Intesa tra il Governo e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative del pubblico impiego (CGIL, CISL e UIL), probabilmente nell'ottica di distendere i rapporti con le parti sociali, fortemente compromessi dal perdurante blocco degli stipendi e dal monito della Corte costituzionale, contenuto nella sentenza n. 178/2015, circa la necessità di riattivare la contrattazione collettiva nazionale.

Nel documento, accanto all'impegno del Governo a destinare una quota prevalente delle risorse aggiuntive previste dalla legge di bilancio per il 2017 al rinnovo dei contratti collettivi, si prospettava la definizione di un nuovo assetto delle relazioni sindacali (definite "*nuove e piene*"), caratterizzato dall'ampliamento delle sfere di competenza della contrattazione e della partecipazione sindacale, segnando così una marcata inversione di tendenza rispetto alla c.d. riforma Brunetta.

¹⁹⁰ A. Bellavista, op. cit., p. 1007.

¹⁹¹ A. Boscati, *La specialità del lavoro pubblico. Fonti legali e fonti contrattuali nella progressiva evoluzione del sistema normativo tra organizzazione e disciplina del rapporto di lavoro*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 3, 2018, p. 22.

In tale prospettiva, nel Protocollo d'Intesa si stabiliva che, nell'esercizio della delega per la riforma del D.lgs. n. 165/2001, il rapporto tra le fonti sarebbe stato riequilibrato in favore della contrattazione collettiva, mediante la revisione degli ambiti di rispettiva competenza e «*privilegiando la fonte contrattuale quale sede naturale per la disciplina del rapporto di lavoro, dei diritti e delle garanzie dei lavoratori, nonché degli aspetti organizzativi ad essi direttamente riferibili*»¹⁹².

Appare evidente come tale accordo esaltasse al massimo grado la logica dello scambio politico, evidenziando peraltro un'inversione di tendenza da parte dell'Esecutivo, il quale, dopo aver a lungo praticato politiche di disintermediazione (come dimostrato, tra l'altro, dalla predisposizione del c.d. *Jobs Act* in assenza di un confronto con le principali organizzazioni sindacali), si orientava alla ricerca del consenso sindacale¹⁹³.

L'esito del referendum popolare confermativo del 4 dicembre 2016 determinò l'apertura di una crisi di governo, sfociata nelle dimissioni del Presidente del Consiglio dei ministri, Matteo Renzi, cui subentrò l'ex Ministro degli Affari Esteri, Paolo Gentiloni. La compagine governativa dell'esecutivo Gentiloni risultò, tuttavia, sostanzialmente confermata rispetto alla precedente, compresa la titolarità del Dicastero per la semplificazione e la pubblica amministrazione in capo alla Ministra Madia¹⁹⁴.

Il subentrato Governo Gentiloni diede quindi attuazione alla delega legislativa, procedendo all'emanazione del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74, recante modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, nonché del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, che novellò il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165¹⁹⁵.

La c.d. "Riforma Madia" non ha stravolto l'assetto previgente, limitandosi a intervenire direttamente su alcuni specifici profili, anche alla luce delle criticità emerse nella fase applicativa del D.lgs. n. 150/2009. L'intento perseguito dal legislatore era infatti quello di

¹⁹² A. Garilli, *Breve storia di una riforma incompiuta*, in *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la "Riforma Madia"*, *Giurisprudenza Italiana*, Aprile 2018, pp. 990-991.

¹⁹³ A. Bellavista, op. cit., p. 1007.

¹⁹⁴ A. Boscati, op. cit., pp. 24-25.

¹⁹⁵ A. Bellavista, op. cit., p. 1007.

porre rimedio alle principali disfunzioni rilevate nel sistema precedente, evitando l'introduzione di nuove discipline o meccanismi, così da non disorientare le amministrazioni né produrre ulteriori oneri a loro carico¹⁹⁶.

Il D.lgs. n. 74/2017, emanato in attuazione dell'art. 17, comma 1, lett. r), della legge 7 agosto 2015, n. 124, ha apportato modifiche al D.lgs. n. 150/2009, incidendo significativamente sul sistema di misurazione e valutazione della *performance* nelle amministrazioni pubbliche.

In primo luogo, il decreto ha riaffermato la centralità della valutazione della *performance*, quale presupposto sia per il conferimento degli incarichi dirigenziali sia per l'accertamento della responsabilità dirigenziale, puntualizzando e specificando quanto già previsto dall'art. 21 del D.lgs. 165/2001¹⁹⁷. Parallelamente, è stata ridefinita l'articolazione degli obiettivi, ora distinti in obiettivi generali – volti a uniformare e coordinare l'azione amministrativa tra le diverse amministrazioni – e in obiettivi specifici di ciascuna amministrazione, in coerenza con gli obiettivi di bilancio individuati dagli strumenti di programmazione e inseriti nel piano della *performance*¹⁹⁸.

Particolare attenzione è stata poi dedicata alla duplice posizione del dirigente, in qualità sia di valutatore sia di soggetto valutato, precisando i criteri di valutazione e valorizzando soprattutto gli indicatori di *performance* relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità¹⁹⁹. Tale previsione rappresenta un rilevante spostamento dall'approccio individuale a quello collettivo, in coerenza con le modifiche apportate agli artt. 19, comma 1, D.lgs. 150/2009, e 40, comma 1-bis, D.lgs. 165/2001²⁰⁰.

¹⁹⁶ E. D'Alterio, *La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni: stato dell'arte e nodi (ancora) da sciogliere*, in *La quarta riforma del lavoro pubblico e oltre*, in *Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati*, n. 7, 2019, pp. 187-188.

¹⁹⁷ Si veda in particolare l'art. 1 del D.lgs. 74/2017 che ha modificato i commi 5 e 5-bis dell'art. 3 del D.lgs. 150/2009.

¹⁹⁸ Si veda a riguardo l'art. 3 del D.lgs. 74/2017, che ha inserito il comma 1 nell'art. 5 del D.lgs. 150/2009.

¹⁹⁹ Si veda a proposito l'art. 7 del D.lgs. 74/2017, che ha riscritto l'art. 9 del D.lgs. 150/2009.

²⁰⁰ A. Boscati, op. cit., pp. 25-26.

Tra gli interventi più significativi della riforma deve annoverarsi poi il rafforzamento del ruolo e dei poteri dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV). Infatti, sul piano della vigilanza, è stata attribuita all'OIV, in luogo dell'organo di indirizzo politico, la funzione di verifica sull'andamento delle *performance*, nonché il potere di proposta di correzione degli obiettivi e degli indicatori in corso di esercizio²⁰¹. È stato inoltre introdotto il parere preliminare e per la prima volta vincolante dell'OIV sull'adozione del Sistema di misurazione e valutazione della *performance*^{202.203}. Tuttavia, permane il limite costituito dall'assenza di reale autonomia dell'OIV, in quanto la nomina dei componenti continua a dipendere dal vertice politico, compromettendo la piena indipendenza e imparzialità dell'organo²⁰⁴.

Ulteriori modifiche hanno interessato la materia della valutazione della *performance* individuale, attribuendo un "peso prevalente" agli indicatori di *performance* organizzativa riferiti all'ambito di diretta responsabilità, nella valutazione dei dirigenti e del personale responsabile di unità organizzative^{205.206}.

Di notevole rilievo è anche la revisione dell'art. 19, D.lgs. 150/2009²⁰⁷, che, nella versione originaria, disponeva la classificazione del personale in tre categorie di merito ai fini dell'attribuzione differenziata dei premi di produttività individuale, nel tentativo di superare la prassi della "distribuzione a pioggia" delle risorse²⁰⁸. Il nuovo testo dell'art. 19, D.lgs. n. 150/2009, afferma invece che «*il contratto collettivo nazionale, nell'ambito delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance ai sensi dell'art. 40, c. 3-bis,*

²⁰¹ Si veda l'articolo 4 del D.lgs. 74/2017, che ha riscritto l'intero articolo 6 del D.lgs. 150/2009.

²⁰² Si veda l'articolo 5, comma 1, lettera a), del D.lgs. 74/2017 che ha sostituito il comma 1 dell'art. 7 del D.lgs. 150/2009.

²⁰³ E. D'Alterio, op. cit., p. 188.

²⁰⁴ F. Borgelli, op. cit., p. 100.

²⁰⁵ Si veda l'articolo 7 del D.lgs. 74/2017 che ha riscritto l'articolo 9 del D.lgs. 150/2009.

²⁰⁶ E. D'Alterio, op. cit., p. 188.

²⁰⁷ Operata dall'art 12 del D.lgs. 74/2017.

²⁰⁸ In realtà, tale previsione non ha mai trovato effettiva applicazione, essendo stata sospesa prima da un'intesa tra Governo e sindacati del 4 febbraio 2011 e poi recepita dall'art. 6, co. 1 del D.lgs. n. 141/2011.

D.lgs. n. 165/2001, 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'art. 9, c. 1, lettera d), corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati». Il legislatore, così facendo, ha riconosciuto ampia discrezionalità alla contrattazione collettiva nazionale nella costruzione di un sistema premiale fondato sul merito: merito che non necessariamente deve configurarsi in termini esclusivamente individuali, potendo altresì essere valutato a livello di gruppo e/o di ufficio²⁰⁹.

Infine, è stata introdotta per la prima volta, la partecipazione della collettività al processo valutativo della performance organizzativa, prevedendo che i cittadini, anche in forma associata, possano contribuire alla misurazione della performance organizzativa, esprimendo direttamente all'OIV il proprio grado di soddisfazione rispetto ai servizi erogati, secondo le modalità stabilite dall'Organismo stesso²¹⁰.²¹¹

Per quanto concerne invece il decreto legislativo 75/2017, recante modifiche e integrazioni al decreto legislativo 165/2001, emanato in attuazione degli articoli 16 e 17 della legge 124/2015, esso ha interessato in particolare l'assetto delle fonti e le relazioni sindacali. Con riguardo al sistema delle fonti, il decreto è intervenuto²¹² sulla disciplina del secondo periodo del secondo comma dell'art. 2, D.lgs. 165/2001, rafforzando il principio del primato della contrattazione collettiva nazionale sulla fonte normativa per le disposizioni di legge, regolamento o statuto che prevedano o abbiano previsto disciplina legislativa esclusivamente per il personale pubblico o per specifiche categorie di esso. Tale primato è tuttavia circoscritto dal duplice vincolo della possibilità, per la legge, di sottrarsi espressamente alla derogabilità da parte della contrattazione collettiva e dalla limitazione della competenza derogatoria alle materie di competenza del livello nazionale.

²⁰⁹ A. Bellavista, op. cit., pp. 1012-1013.

²¹⁰ La novità è stata introdotta dall'articolo 13 del D.lgs. 74/2017, n. 74 che ha inserito nel D.lgs. 150/2009 il nuovo articolo 19-bis.

²¹¹ E. D'Alterio, op. cit., p. 189.

²¹² Si veda a riguardo l'art. 1 del D.lgs. 75/2017.

Quanto al versante delle relazioni sindacali, la riforma ha mantenuto la distinzione tra le diverse forme di partecipazione sindacale e contrattazione, orientandosi verso una rinnovata valorizzazione della fonte collettiva, anche al fine di dare attuazione agli impegni già formalizzati nell'Intesa tra Governo e organizzazioni sindacali del 30 novembre 2016 e ponendosi, così, in linea di continuità con l'assetto previgente alla c.d. riforma Brunetta del 2009^{213, 214}.

Alla luce di quanto precede, è opportuno interrogarsi sull'effettiva capacità della riforma Madia di offrire risposte soddisfacenti rispetto alle esigenze e alle aspettative. Tuttavia, ci sentiamo di anticipare che a giudizio degli osservatori i miglioramenti conseguiti non appaiono complessivamente sufficienti²¹⁵.

Infatti, pur dovendosi riconoscere taluni profili positivi – tra cui, in particolare, la valorizzazione della *performance* organizzativa, nonché il collegamento tra la valutazione individuale del dirigente e quella della struttura organizzativa di appartenenza, che consente di evitare l'incongruenza di giudizi positivi sul singolo a fronte di valutazioni negative sull'ufficio da questi diretto – la “quarta riforma” si presenta gravemente deficitaria sia nell'analisi delle ragioni che hanno condotto all'insuccesso della riforma del 2009, sia nella definizione di un percorso chiaro e organico da seguire per il futuro.²¹⁶

La c.d. Riforma Madia sembra più che altro essere stata approvata “per dovere d'ufficio” ed è stata pertanto efficacemente sintetizzata in dottrina come «una riforma senz'anima», risultando nei fatti priva di una reale coerenza sistematica e fortemente condizionata dalle tendenze politiche del momento²¹⁷.

In realtà, ad un'analisi più attenta, la quarta riforma appare soprattutto funzionale a dare attuazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 178/2015, pronunciata poco dopo

²¹³ Si veda l'art. 11 del D.lgs. 75/2017, che ha riscritto l'art. 40 del D.lgs. 165/2001.

²¹⁴ A. Boscati, op. cit., pp. 26-27.

²¹⁵ F. Borgelli, op. cit., p. 99.

²¹⁶ F. Borgelli, *ivi*, pp. 100-101.

²¹⁷ L. Zoppoli, *Perché una quarta riforma del lavoro pubblico?* in *La quarta riforma del lavoro pubblico e oltre*, in *Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati*, n.7, 2019, pp. 1117-1118.

l'adozione della legge delega. Il risultato più significativo di tale intervento risiede infatti nel rilancio della contrattazione collettiva nazionale e nel suo rapporto la fonte legislativa²¹⁸. In conclusione, si tratterebbe di una riforma le cui scelte più incisive sembrano essere state determinate più dalle Alte Corti che dal legislatore, che, dal canto proprio, lascia irrisolte numerose questioni rimaste pendenti dalla mancata conclusione del processo di privatizzazione del pubblico impiego: dalla disciplina della dirigenza, all'efficienza nelle procedure di reclutamento, ai rapporti di lavoro flessibili, fino alle relazioni sindacali nei luoghi di lavoro. L'azione del legislatore si è concentrata invece quasi esclusivamente sul tentativo di riorganizzare il sistema dei meccanismi sanzionatori e premiali, da un lato seguendo le direttrici già tracciate dalla riforma Brunetta, dall'altro tentando nuovamente di far partire il complesso sistema di valutazione della *performance*²¹⁹.

²¹⁸ L. Zoppoli, *ivi*, pp. 118-119.

²¹⁹ L. Zoppoli, *ivi*, p. 119.

Capitolo II: La valutazione del personale

1. Il concetto di *performance* nella letteratura giuridica ed economica

In Italia si contano decine di Pubbliche Amministrazioni centrali e circa ottomila amministrazioni locali, cui si aggiungono gli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale, nonché i soggetti affidatari alla gestione di pubblici servizi. Nel complesso, il perimetro organizzativo del settore pubblico supera ampiamente le dodicimila unità¹. Tali dati, da soli, rendono evidente come la misurazione e la valutazione della *performance* pubblica – sia in un’ottica di *spending review*, che di miglioramento della qualità e dell’efficienza dei servizi erogati – rappresenti un ambito strategico di intervento, che non può essere trascurato dai decisori politici².

Inoltre, se nel settore privato la valutazione della *performance* rappresenta da tempo una prassi consolidata e parte integrante dei processi di gestione del personale, nel settore pubblico essa ha incontrato persistenti resistenze di natura culturale e organizzativa. Tale circostanza ha determinato, negli anni, livelli di produttività non sempre adeguati e una qualità dei servizi resa spesso non corrispondente alle attese dei cittadini-utenti³.

In ambito aziendalistico, il concetto di “*performance*” (individuale) designa il contributo effettivo di un lavoratore o di una struttura al conseguimento di determinati obiettivi, misurato in termini di risultati qualitativi o quantitativi.⁴

¹ Istat, *Rapporto sulle istituzioni pubbliche 2024. Caratteristiche e cambiamenti dal terzo Censimento permanente*, a cura di A. de Panizza e S. Lombardi, Roma, 2024

² A. Trasatti, *Riflessioni sul ciclo delle performance individuali nella Pubblica Amministrazione*, 2022, p. 2.

³ A. Trasatti, *Ibidem*.

⁴ G. M. Gatti, *Il sistema di valutazione delle performance a seguito della riforma Brunetta: il caso ICE*, in *Amministrazione in Cammino*, 2012, p. 13.

In ambito lavoristico invece il termine viene invece spesso collegato alle parole “prestazione” o “rendimento”, sebbene tali termini abbiano avuto storicamente una portata diversa e più limitata. Infatti, secondo la concezione tradizionale, la prestazione lavorativa indicherebbe l’attività dovuta dal lavoratore sulla base della prestazione contenuta nel contratto, mentre la nozione moderna di *performance* implicherebbe, diversamente, una valutazione del risultato di tale attività, in rapporto a *standard* prefissati di efficienza o efficacia.⁵

Si tratterebbe dunque di un concetto più ampio, che includerebbe elementi quantitativi (produttività, quantità di *output*) ed elementi qualitativi (competenza, qualità dell’operato) fornendo una misura complessiva del contributo lavorativo.⁶

In altre parole, mentre in ambito aziendalistico la *performance* rappresenta un concetto cardine e ben delineato, il diritto del lavoro ha dovuto progressivamente “adattarsi” per accogliere questo concetto. Ne è riprova l’assenza, fino a pochi decenni fa, di riferimenti espliciti alla valutazione della *performance* nei testi di legge e nei contratti collettivi, fatta eccezione – ma, come vedremo, si tratterebbe di nozioni non esattamente sovrapponibili – per la previsione di generici obblighi di diligenza e buona fede a carico del prestatore di lavoro da parte dell’art. 2104 c.c.⁷

Solo con l’affermarsi di paradigmi quali il c.d. “*New Public Management*” in ambito pubblico e le teorie della gestione per obiettivi (c.d. “*management by objectives*”)⁸

⁵ G. M. Gatti, *ivi*, pp. 13-14.

⁶ C. Barbera, *Misurazione e valutazione della performance pubblica. Dal modello tradizionale al monitoraggio guidato dai cittadini*, Giappichelli Editore, 2023, p. 28.

⁷ M.T. Carinci, *La misura dell’adempimento diligente “nell’interesse dell’impresa” e l’esigibilità dei risultati (quantitativi e qualitativi)*, *Labour & Law Issues*, vol. 10, no. 1, 2024 p. 13.

⁸ Il termine fu coniato da Peter Drucker nel 1954 e sviluppato da studiosi quali Douglas McGregor, George Odiorne e John Humble. La logica è quella di fissare, congiuntamente tra dirigente e dipendente, obiettivi specifici e misurabili da raggiungere in un arco temporale definito. Per un approfondimento in materia si veda: T. M. Thomson, *Management By Objectives*, in *The Pfeiffer Library*, 1998, Vol. 20, pp. 1-2.

in ambito privato, il concetto di *performance* ha iniziato a farsi strada anche all'interno del diritto del lavoro.⁹

Oggi con *performance* del lavoratore si intende il livello di risultato lavorativo da questi conseguito rispetto alle attese o agli obiettivi assegnati, valutato attraverso appositi sistemi di misurazione. Tale nozione giuridica di *performance*, rileva in molteplici contesti: dalle procedure di valutazione annuale del personale alle decisioni datoriali in materia di premi di risultato, progressioni di carriera e, eventualmente (ma si tratta di ipotesi ben più rare), con riferimento ai provvedimenti disciplinari o di recesso per scarso rendimento del dipendente.

Come anticipato, storicamente, il diritto del lavoro classico non prevedeva una disciplina articolata della "*performance*", affidando la regolazione dell'intensità e qualità della prestazione lavorativa a clausole generali e al potere direttivo datoriale.¹⁰ Il codice civile del 1942 si limita infatti a stabilire all'art. 2104 che il lavoratore deve usare la diligenza richiesta dalla natura della prestazione dovuta, nonché osservare le disposizioni impartite dall'imprenditore e dai collaboratori di questo dai quali gerarchicamente dipende.

Questa norma fissava (e fissa) uno standard minimo di qualità dell'adempimento, ma non contemplava obblighi specifici di risultato o livelli quantitativi di produzione. In pratica, l'ordinamento giuridico offriva una visione "qualitativa" della prestazione (esecuzione diligente e buona fede) ma non una "quantitativa" (volume di *output*).

Successivamente, negli anni '90, sotto la spinta delle riforme amministrative influenzate dal contesto internazionale (si pensi in particolare al c.d. "*Performance*

⁹ G. Permon, *Dalla nascita del New Public Management al Public Performance Management*, 2017, pp. 8-11.

¹⁰ M.T. Carinci, op. cit., pp. 12-13.

Management” anglosassone)¹¹, il legislatore italiano iniziò a introdurre il lessico della *performance* soprattutto nel settore pubblico.¹²

Una prima svolta si ebbe con il D.lgs. 165/2001 (Testo Unico sul Pubblico Impiego), che pur non dedicando disposizioni organiche alla valutazione della *performance*, pose le basi giuridiche per collegare il trattamento accessorio dei dipendenti pubblici a criteri di produttività e rendimento individuale¹³.

Fu però soltanto con la c.d. “Riforma Brunetta” (D.lgs. 150/2009) che il concetto di *performance* entrò prepotentemente nel diritto positivo: tale decreto infatti, come noto, introdusse un complesso Sistema di misurazione e valutazione della *performance* nelle pubbliche amministrazioni, codificando obiettivi, indicatori, procedure di valutazione annuale e sistemi premianti legati al merito.

Quanto invece al diritto del lavoro privato, va notato come esso non preveda alcuna disciplina organica della *performance* e così gli eventuali sistemi di valutazione rimangono ancora appannaggio della contrattazione collettiva o della potestà organizzativa datoriale.

¹¹ Con “*Performance Management* anglosassone” si intende il modello di gestione della *performance* affermatosi a partire dagli anni ‘90 nei paesi anglofoni che integra definizione di obiettivi, monitoraggio continuo, valutazione e sistemi premianti, con forte enfasi sui risultati e sulla differenziazione delle valutazioni. Per un approfondimento in materia si rinvia a M. Armstrong, *Armstrong’s handbook of performance management*, 2009, p. 27.

¹² E. D’Alberti, *Le riforme amministrative degli anni ‘90 e il New Public Management*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1995, pp. 2-3.

¹³ Si veda in particolare l’art. 45, comma 3, del D.lgs. 165/2001 che, nella sua formulazione originaria disponeva che: «*I contratti collettivi definiscono, secondo criteri obiettivi di misurazione, trattamenti economici accessori collegati: a) alla produttività individuale; b) alla produttività collettiva tenendo conto dell’apporto di ciascun dipendente; c) all’effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate obiettivamente ovvero pericolose o dannose per la salute. Compete ai dirigenti la valutazione dell’apporto partecipativo di ciascun dipendente, nell’ambito di criteri obiettivi definiti dalla contrattazione collettiva*».

Ciononostante, si dà atto di alcuni interventi legislativi che hanno incentivato l'uso di strumenti premianti collegati ai risultati: si pensi in particolare alla L. 208/2015 (c.d. "Legge di Stabilità 2016") che ha introdotto un regime fiscale agevolato (successivamente confermato e ampliato dalla normativa successiva) per i premi di risultato collegati a incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione, previsti da contratti collettivi di livello aziendale o territoriale¹⁴.

1.1. Gli ambiti di valutazione della *performance*

La riforma Brunetta ha introdotto un quadro organico di misurazione e valutazione della *performance* nelle pubbliche amministrazioni, distinguendo chiaramente tra *performance* organizzativa e *performance* individuale (art. 7, commi 1 e 2 del D.lgs. 150/2009).

Se nel paragrafo che precede è stata offerta una definizione di *performance* individuale, in linea generale, per *performance* organizzativa si intende, come efficacemente sintetizzato in dottrina, «il contributo che l'organizzazione (o unità organizzativa o gruppo di individui o singolo individuo) apporta al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi assegnati e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione stessa è stata costituita».¹⁵

Sulla base di quanto stabilito dall'art. 8, comma 1 del decreto Brunetta, la valutazione della *performance* organizzativa comprende ambiti eterogenei, ossia: (i) l'attuazione di

¹⁴ Si veda l'art. 1 commi 182-189 della L. 208/2015 (Legge di Stabilità 2016). L'agevolazione fiscale introdotta dalla L. 208/2015 è stata confermata e rifinanziata dalla più recente Legge di Bilancio 2025 (art. 1, comma 385, della L. 30 dicembre 2024, n. 207), che ha ridotto al 5% dell'aliquota dell'imposta sostitutiva sulle somme erogate a titolo di premi di risultato o di partecipazione agli utili di impresa per i lavoratori dipendenti del settore privato titolari di contratto di lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato.

¹⁵ E. D'Alterio, *ivi*, p. 114.

politiche e il conseguimento di obiettivi collegati ai bisogni e alle esigenze della collettività; (ii) l'attuazione di piani e programmi; (iii) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi; (iv) la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi; (v) lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione; (vi) l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi; (vii) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati; (viii) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

La *performance* individuale, invece, sulla scorta di quanto previsto dall' art. 9 del decreto citato, attiene ai risultati conseguiti del singolo dipendente e risulta diversamente articolata a seconda che riguardi i dirigenti e il personale responsabile di una unità organizzativa o il personale con qualifica non dirigenziale.

Nel primo caso infatti, la *performance* individuale risulta collegata: (i) agli indicatori di *performance* relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità; (ii) al raggiungimento di specifici obiettivi individuali; (iii) alla qualità del contributo assicurato alla *performance* generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate, ai comportamenti organizzativi richiesti per il più efficace svolgimento delle funzioni assegnate; (iv) alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione di giudizi; (v) agli indicatori di *performance* relativi al raggiungimento degli obiettivi derivanti dalla programmazione strategica della piena accessibilità delle amministrazioni, da parte delle persone con disabilità (comma 1).

Si segnala inoltre che la c.d. "riforma Madia" del 2017 ha apportato modifiche all'art. 9, comma 1 del D.lgs. 150/2009 per potenziare il nesso con la *performance* dell'unità organizzativa di riferimento. La norma, infatti, oggi attribuisce un "*peso prevalente*" ai

risultati organizzativi dell'area di competenza del dirigente (o del personale responsabile di unità organizzativa) nella valutazione complessiva della sua *performance* individuale.

Diversamente, per il personale con qualifica non dirigenziale la *performance* individuale risulta collegata: al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali, alla qualità del contributo assicurato alla *performance* dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi (comma 2).

Dal punto di vista normativo, per ogni amministrazione la misurazione e la valutazione della *performance* avviene su tre livelli differenti: l'ente nel suo complesso, le unità organizzative e i singoli dipendenti (art. 3, comma 2 del D.lgs. 150/2009).

Sebbene distinti sul piano concettuale, i due ambiti di valutazione sono strettamente interdipendenti. La *performance* organizzativa costituisce infatti il contesto e l'obiettivo di fondo cui devono tendere le *performance* dei singoli: i risultati individuali acquistano significato solo se collegati al conseguimento degli obiettivi dell'amministrazione. Al contempo, il raggiungimento delle finalità istituzionali dipende in larga parte dalla somma coordinata delle prestazioni dei dirigenti e dei dipendenti.¹⁶

Il legislatore del 2009 ha cercato di integrare questi piani attraverso il ciclo di gestione della *performance*, che prevede – come vedremo – all'art. 4, comma 2, lett. f) del D.lgs. 150/2009 una fase espressamente dedicata alla misurazione e la valutazione sia della *performance* sia organizzativa che di quella individuale. Inoltre, in base all'art. 7 del decreto Brunetta, ogni amministrazione è tenuta a adottare un Sistema di misurazione e valutazione che garantisca la valutazione annuale di entrambe le dimensioni di *performance*.

¹⁶ A. Moreschini, *Il sistema di valutazione della performance dei pubblici dipendenti: efficienze e disfunzioni*, 2020, p. 8.

Nella prassi applicativa, tuttavia, si riscontrano numerose difficoltà nel garantire una reale coerenza tra *performance* organizzativa e individuale. La dottrina ha rilevato, infatti, la frequente carenza di coordinamento tra gli obiettivi indicati nei Piani della *performance* degli enti e quelli effettivamente inseriti nei contratti individuali dei dirigenti, così come la scarsa integrazione di indicatori che collegassero la valutazione del singolo ai risultati della struttura di appartenenza.¹⁷

1.2. Metodi di valutazione della *performance*

In ambito aziendale privato, la valutazione delle prestazioni lavorative si avvale di metodi strutturati e diversificati per misurare risultati e comportamenti dei dipendenti rispetto agli obiettivi assegnati. Uno dei metodi più diffusi è la valutazione per obiettivi (c.d. "*Management by Objectives*", MBO), introdotta già negli anni '50 da Peter Drucker. In questo approccio a ogni dipendente vengono assegnati obiettivi specifici all'inizio del periodo (tipicamente annuale o semestrale) e, a consuntivo, si valuta in che misura tali *target* siano stati raggiunti.¹⁸

Il raggiungimento degli obiettivi viene spesso collegato a incentivi economici, secondo un modello di "*pay for performance*" in cui una quota della retribuzione è variabile e dipendente dai risultati conseguiti.¹⁹

Questo sistema – ampiamente utilizzato nel settore privato – ha una duplice finalità: da un lato motivare il singolo lavoratore a migliorare la propria *performance* tramite incentivi, dall'altro allineare gli sforzi individuali agli obiettivi strategici dell'organizzazione. La misurazione degli obiettivi avviene mediante indicatori di

¹⁷ E. D'Alterio, *ivi*, p. 117.

¹⁸ T. M. Thomson, *Management by objectives*, in *The Pfeiffer Library*, 1998, Vol. 20, pp. 1-2.

¹⁹ T. Newell., *Applying a consulting model to managerial behavior*, in *The Pfeiffer Library*, 1998, Vol. 20, pp. 200-201.

performance (KPI) quantificabili (es. volume di vendite, progetti completati, riduzione dei costi), così da avere criteri il più possibile oggettivi e verificabili.²⁰

Tra i metodi di valutazione si è affermato anche l'uso di approcci multidimensionali e bilanciati. Uno dei più noti è la c.d. "*Balanced Scorecard*" (BSC), un sistema di misurazione sviluppato da Kaplan e Norton nel 1992 per integrare indicatori finanziari e non finanziari nella valutazione delle *performance* aziendali.²¹

La *Balanced Scorecard* articola gli obiettivi e le metriche dell'organizzazione in quattro prospettive: (i) finanziaria, (ii) clienti/mercato, (iii) processi interni e (iv) apprendimento e crescita. In tal modo offre ai valutatori un quadro equilibrato di indicatori che fornisce una visione d'insieme della salute dell'azienda, bilanciando misure di breve periodo (es. risultati economici) con fattori di sostenibilità a lungo termine (soddisfazione dei clienti, innovazione, sviluppo del personale).²²

Nell'ambito della valutazione individuale, il concetto di *Balanced Scorecard* viene declinato attraverso sistemi di obiettivi ponderati: ad esempio, al personale possono essere assegnati obiettivi collegati a ciascuna prospettiva (es. raggiungimento di un certo risultato economico, miglioramento della soddisfazione dei clienti, efficientamento di un processo interno, crescita di competenze) e la valutazione finale tiene conto di tutte queste dimensioni in modo bilanciato.²³

Questo metodo consente di evitare che i dipendenti si concentrino esclusivamente su un unico aspetto (come il solo profitto a breve termine), promuovendo una *performance* sostenibile e multidimensionale.²⁴

²⁰ M. Armstrong, *Armstrong's handbook of performance management*, 2009, p. 68.

²¹ M. Armstrong, *ivi*, p. 234.

²² M. Armstrong, *Ibidem*.

²³ M. Armstrong, *ivi*, p. 235.

²⁴ R. S. Kaplan, D. P. Norton, *The Balanced Scorecard: Measures That Drive Performance*, in *Harvard Business Review*, Jan.-Feb. 1992, p. 79.

Accanto alla BSC, molte aziende utilizzano il *benchmarking* come tecnica valutativa: i risultati di un'unità o di un individuo vengono confrontati con *benchmark* esterni (es. *performance* di aziende *leader* di settore o di colleghi in ruoli simili) per identificare *gap* e stimolare il miglioramento continuo. Ad esempio, può essere adottato il confronto interaziendale di indicatori chiave (come il tasso di produzione o la qualità del servizio) oppure, internamente, si paragonano le *performance* dei vari *team* o filiali per evidenziare le migliori pratiche. In questo modo è possibile "contestualizzare" la valutazione, ponendo i risultati in relazione a uno standard di riferimento e incoraggiando un apprendimento dalle realtà più performanti.²⁵

1.3. Metodi di valutazione della *performance* nelle Pubbliche Amministrazioni

Nel settore pubblico, la cultura della valutazione della *performance* si è sviluppata più tardi rispetto al settore privato, ma negli ultimi due decenni ha compiuto passi significativi sotto la spinta dei principi del *New Public Management* e delle conseguenti riforme legislative.²⁶

Il modello di valutazione della *performance* pubblica è stato in larga misura mutuato dal settore privato-aziendale, adattandolo alle peculiarità del contesto pubblico.²⁷

Anche nel pubblico si parla oggi di *Management by Objectives*: tipicamente, agli uffici e ai dirigenti pubblici vengono assegnati obiettivi operativi (derivati dagli obiettivi strategici dell'ente) e si misurano i risultati raggiunti tramite indicatori quantitativi.²⁸ La *performance* organizzativa di un ente pubblico viene valutata in base al raggiungimento degli obiettivi strategici annuali (o pluriennali) stabiliti nel Piano

²⁵ K. A. Merchant, W. A. Van der Stede, *Management Control Systems: Performance Measurement, Evaluation and Incentives*, 2017, 4th ed, Pearson Education, pp. 303-304.

²⁶ G. Beato, *Il New Public Management nel mondo: innovazioni nella continuità*, 2024, pp. 6-8.

²⁷ E. D'Alterio, op. cit., p. 113.

²⁸ E. D'Alterio, *ivi*, p. 114.

integrato di attività e organizzazione (c.d. PIAO), tenendo conto sia di indicatori di efficienza (es. tempi di conclusione dei procedimenti, costi di erogazione dei servizi) sia di efficacia (grado di soddisfacimento dei bisogni pubblici, qualità dei servizi resi al cittadino).²⁹

A cascata, la *performance* individuale di dirigenti e dipendenti è valutata sia in termini di contributo ai risultati di struttura (quantitativi), sia per i comportamenti organizzativi e competenze dimostrati (qualitativi), analogamente a quanto avviene nel settore privato.³⁰

Un'altra metodologia introdotta in varie amministrazioni pubbliche è l'uso di indicatori "bilanciati" sul modello della c.d. *Balanced Scorecard*: alcune P.A. hanno sperimentato sistemi di misurazione che affiancano agli indicatori finanziari di spesa anche indicatori di qualità del servizio, soddisfazione dell'utenza, innovazione dei processi interni e valorizzazione del personale. Questo fenomeno riflette l'esigenza di misurare la *performance* pubblica su più dimensioni (efficacia sociale, efficienza gestionale, trasparenza, sviluppo organizzativo) anziché limitarsi ad aspetti meramente quantitativi o finanziari.³¹

Nonostante la varietà di strumenti disponibili, nella prassi italiana il metodo valutativo prevalentemente utilizzato per misurare la *performance* individuale nel settore pubblico resta quello gerarchico. Una ricerca del 2021 ha rilevato infatti come tutte le amministrazioni esaminate utilizzino una valutazione *top-down* in cui "a valutare è il capo", mentre sono rarissimi i casi di sperimentazione di *feedback* dal basso o tra pari. Solo il 3% degli enti, infatti, coinvolge i lavoratori nella valutazione dei dirigenti (c.d. *feedback* "dal basso"), e ancor meno diffusa è la valutazione tra pari tra

²⁹ G. M. Gatti, op. cit., p. 4-6.

³⁰ Dipartimento Funzione Pubblica, *Linee guida per la misurazione e valutazione della performance individuale*, n. 5, 2019, pp. 6-7.

³¹ F. Bocci, *Una nuova architettura di Balanced Scorecard per le organizzazioni della Pubblica Amministrazione italiana*, 2007, pp. 1-3.

colleghi. Inoltre, meno della metà delle amministrazioni dichiara di prevedere momenti formali di *feedback* tra valutato e valutatore, e spesso tali colloqui avvengono su base volontaria e non in modo sistematico.³²

Un' ulteriore metodologia valutativa è rappresentata dai metodi di valutazione partecipativa e multi-sorgente, volti a superare la logica tradizionale della valutazione "top-down" (solo dal superiore gerarchico). In ambito privato sono sempre più diffusi strumenti come il c.d. *feedback* a 360 gradi, in cui al giudizio del responsabile diretto si affianca quello di altre fonti: colleghi pari grado, collaboratori sottoposti (*feedback* verso l'alto), clienti interni o esterni e l'autovalutazione del dipendente stesso. Questo approccio fornisce un panorama più completo delle prestazioni lavorative, in quanto raccoglie punti di vista differenti sul lavoro del dipendente. Ad esempio, un *manager* potrà essere valutato non solo dal suo responsabile, ma anche dal *team* che coordina (valutazione dal basso) e dai colleghi di altre unità con cui collabora (valutazione tra pari).

Analogamente, un dipendente a contatto con il pubblico potrebbe essere valutato oltre che dal capo ufficio, anche attraverso la soddisfazione espressa dagli utenti (*stakeholder* esterni) rispetto al servizio reso.³³

L'utilizzo di metodologie multi-sorgente tende a ridurre i *bias* soggettivi della singola valutazione gerarchica e ad aumentare la percezione di equità e oggettività del processo valutativo. Va notato, tuttavia, che l'introduzione di valutazioni a 360 gradi richiede una certa maturità organizzativa: è fondamentale predisporre strumenti adeguati, formare tutti i valutatori (*manager*, colleghi, ecc.) e assicurare un clima di fiducia, altrimenti si rischia di ottenere *feedback* poco sinceri o conflittuali.³⁴

Sebbene la normativa vigente incoraggi approcci più partecipativi, la cultura organizzativa pubblica è ancora in evoluzione e fatica ad abbandonare i modelli

³² M. Barbieri, F. Vidè, *Valutare per crescere: la misurazione della performance individuale nella PA*, 2021.

³³ Dipartimento della Funzione Pubblica, op. cit., pp. 7-9.

³⁴ Dipartimento della Funzione Pubblica, *ivi*, p. 9.

tradizionali. Di fatto, il dirigente continua a essere la figura centrale che attribuisce il punteggio di *performance* ai propri collaboratori, mentre strumenti come il *feedback* a 360 gradi rimangono per ora più teorici che praticati negli uffici pubblici italiani.³⁵

Una metodologia “atipica” introdotta espressamente per la valutazione della *performance* individuale nella pubblica amministrazione dalla riforma Brunetta è (o meglio era) la differenziazione “forzata” del merito. In particolare, l’art. 19 del D.lgs. 150/2009 prevedeva che le valutazioni dovessero distinguere chiaramente le *performance* dei dipendenti cercando di contrastare la tendenza diffusa a valutare tutti “nella media”.

In particolare, tale norma prevedeva che solo una fetta limitata di dipendenti (il 25% dei “migliori”) potesse ottenere la valutazione massima con accesso ai premi più elevati, mentre una quota di personale (il 25% con *performance* più bassa) dovesse essere esclusa dai bonus.

Questo principio, denominato dalla dottrina “fasce (o gabbie) di merito” era pensato per premiare davvero i più meritevoli e responsabilizzare i meno produttivi, ma ha tuttavia incontrato notevoli difficoltà attuative: molte amministrazioni, infatti, di fronte al malcontento interno e alle pressioni sindacali, hanno di fatto adottato valutazioni “appiattite” verso l’alto, distribuendo punteggi molto simili a tutti i dipendenti e limitandosi a differenze simboliche nei premi.³⁶

Così, la successiva Riforma Madia ha abolito il sistema delle “gabbie” di merito, lasciando in alcune norme sparse del decreto Brunetta un generico obbligo di differenziare i giudizi in sede di valutazione³⁷.

Un ulteriore metodologia introdotta di recente dalla Riforma Madia (art. 7, comma 2, lett. c) e art. 19-bis D.lgs. 150/2009) riguarda la valutazione partecipativa,

³⁵ M. Barbieri, F. Vidè, op. cit.

³⁶ R. Germano, *Carriere nella pubblica amministrazione: tanta anzianità, poco merito*, in *lavoce.info*, 2024.

³⁷ Si vedano, in particolare, l’art. 9, comma 1, lett. d), l’art. 18, comma 2 e il “nuovo” art. 19 del D.lgs. 150/2009.

ossia l'apertura anche agli *stakeholder* dell'amministrazione (che includono potenzialmente non solo gli utenti finali dei servizi ma anche i cosiddetti utenti interni) di partecipare alla valutazione, contribuendo non solo all'allineamento strategico tra *performance* individuale e organizzativa, ma agendo anche sulla "rilevanza percepita" del proprio contributo individuale al raggiungimento delle priorità strategiche dell'amministrazione e alla *customer satisfaction* degli utenti.³⁸

Secondo la dottrina economica, i sistemi di valutazione individuale dei dipendenti pubblici dovrebbero avere una duplice finalità: premiale da un lato e di sviluppo professionale dall'altro. Gli studi evidenziano infatti che investire su sistemi orientati non solo all'erogazione di premi, ma anche allo sviluppo professionale (ad esempio personalizzando gli obiettivi, fornendo *feedback* continui e migliorando il rapporto tra valutatore e valutato) faccia accrescere l'*engagement* dei dipendenti pubblici molto più della sola prospettiva del premio economico.³⁹

Anche dal punto di vista della *performance* organizzativa, nel settore pubblico vengono riprese molte pratiche in uso nel settore privato, opportunamente adattate. Innanzitutto, anche le pubbliche amministrazioni italiane – come anticipato – applicano il *Management by Objectives* (MBO) a livello di ente: alle amministrazioni vengono infatti assegnati obiettivi strategici annuali o pluriennali e si misurano i risultati attraverso indicatori chiave quantitativi e qualitativi. La *performance* organizzativa di un'amministrazione viene quindi giudicata in base al grado di raggiungimento degli obiettivi programmati entro il periodo di riferimento.

In aggiunta, analogamente al settore privato, anche nella valutazione della *performance* organizzativa delle pubbliche amministrazioni sono state introdotte metodologie di misurazione "bilanciate", ispirate al modello della *Balanced Scorecard* (BSC) di Kaplan e Norton la quale, invece di concentrarsi esclusivamente su indicatori

³⁸ Dipartimento della Funzione Pubblica, op.cit., pp. 8-9.

³⁹ M. Barbieri, F. Vidè, op. cit.

finanziari, articola la *performance* su quattro prospettive fondamentali (adattate al settore pubblico): (i) processi interni; (ii) crescita e apprendimento organizzativo; (iii) utenti/cittadini; (iv) risorse finanziarie.⁴⁰

Oltre alla BSC, vi sono ulteriori modelli per valutare la *performance* organizzativa delle pubbliche amministrazioni. In particolare, la Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità (CiVIT) ha suggerito alle amministrazioni di adottare, oltre alla *Balanced Scorecard*, il *Performance Prism* e il *Common Assessment Framework* (CAF)^{41, 42}

Il *Performance Prism* è un modello avanzato di misurazione della *performance*, che amplia l'approccio della *Balanced Scorecard* includendo nel processo di valutazione cinque dimensioni chiave: (i) soddisfazione degli *Stakeholder*; (ii) strategie; (iii) processi; (iv) capacità; (v) contributo degli *stakeholder*. È stato sviluppato da Neely, Adams e Kennerley per offrire una visione più completa e flessibile, centrata su ciò che gli *stakeholder* richiedono e sul contributo che essi apportano all'organizzazione.⁴³

Il *Common Assessment Framework* (CAF) è invece un modello europeo di autovalutazione utilizzato nel settore pubblico, progettato specificamente per promuovere la qualità e il miglioramento continuo nelle amministrazioni e derivato dall'*Excellence Model of the European Foundation for Quality Management*, un modello di gestione della *performance* che opera al fine di orientare i valutatori nell'individuazione dei percorsi idonei al conseguimento dell'eccellenza organizzativa. Attraverso

⁴⁰ Unioncamere & Universitas Mercatorum, *Il sistema di misurazione e valutazione della performance – Guida per le Camere di Commercio*, 2010, pp. 19-20.

⁴¹ Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT), *Delibera n. 89/2010*, p. 9

⁴² A. Asquer, *Designing Performance Review and Assessment Systems in Central Government Departments in Italy*, in *Yearbook of Swiss Administrative Sciences*, 2012, p. 70.

⁴³ Per un approfondimento in materia si rinvia a: A. Neely, C. Adams, P. Crowe, *The Performance Prism in Practice*, in *Measuring Business Excellence*, vol. 5, 2001.

rappresentazioni grafiche, il modello consente di evidenziare il nesso di causalità intercorrente tra i fattori organizzativi e i risultati conseguiti in termini di *performance*. Si fonda su nove criteri che coprono: (i) *leadership*, (ii) strategia; (iii) risorse; (iv) processi; (v) soddisfazione dei cittadini; (vi) risultati per il personale; (vii) impatto sociale; (viii) *performance* chiave e (ix) risultati chiave.⁴⁴

Nonostante la disponibilità di modelli avanzati e le disposizioni puntuali contenute nel Decreto Brunetta, si segnala che la definizione dei sistemi di misurazione della *performance* organizzativa ha incontrato, nella prassi applicativa, notevoli difficoltà. L'*output* della *performance* organizzativa si è infatti rivelato un concetto piuttosto sfuggente, soprattutto a causa della carente identificazione e formalizzazione da parte dell'organo di indirizzo politico-amministrativo dei risultati attesi da parte delle pubbliche amministrazioni.⁴⁵

⁴⁴ European Institute of Public Administration & EUPAN, *Common Assessment Framework, The European model for improving public organisations through self-assessment*, 2020, pp. 5-7.

⁴⁵ A. Asquer, op. cit., p. 70.

2. I soggetti valutatori

Nel presente paragrafo saranno sviluppate alcune considerazioni in merito ai soggetti indicati dal c.d. “Decreto Brunetta” quali incaricati del monitoraggio e della valutazione della *performance* organizzativa e individuale, con particolare attenzione anche alle modifiche introdotte dal legislatore del 2017.

L’individuazione di tali soggetti trova il suo principale fondamento nell’art. 12 del D.lgs. 150/2009, disposizione rispetto alla quale il D.lgs. 74/2017 è intervenuto più che altro con finalità di “*restyling*”, senza apportare reali modifiche di sistema⁴⁶.

In particolare, tale norma, elenca i soggetti coinvolti nel processo di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale, ossia: a) il Dipartimento della funzione pubblica; b) gli Organismi indipendenti di valutazione della *performance* (OIV); c) l’organo di indirizzo politico-amministrativo; d) i dirigenti di ciascuna amministrazione.

Tuttavia, ai soggetti ora elencati deve, nondimeno, essere accostato un nuovo attore, ossia i cittadini e gli utenti finali, posto che, in numerose disposizioni del decreto

⁴⁶ G. Nicosia, *I soggetti della valutazione (percorsi di apprendimento organizzativo)*, in Esposito, Luciani, Zoppoli A., Zoppoli L. (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 del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia)*, p. 332.

citato⁴⁷, emerge in modo chiaro il ruolo attivo degli utenti, e più in generale dei *cives*, nel processo di misurazione delle *performance* (organizzative)⁴⁸.

2.1. Il Dipartimento della Funzione Pubblica

L'art. 12 del D.lgs. 150/2009, al comma 1, lett. a), include, tra i soggetti competenti in materia di valutazione, in sostituzione dell'(ex)⁴⁹ Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit), il Dipartimento della funzione pubblica (DFP), quale "erede" delle relative funzioni, in conformità con quanto già previsto dall'art. 19, comma 9, del d.l. n. 90/2014.

Attualmente, le funzioni in materia di misurazione e valutazione della *performance*, all'interno del DFP, sono esercitate dall'Osservatorio Nazionale del Lavoro Pubblico, come disposto dall'art. 6, comma 8-bis, del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, introdotto dal d.l. 22 aprile 2023, n. 44. Tale Osservatorio ha accorpato (e ampliato⁵⁰) le

⁴⁷ Si vedano, in particolare: l'art. 7, comma 2, lett. c) del D. Lgs. 150/2009 il quale dispone che la funzione di misurazione e valutazione della *performance* è svolta «dai cittadini o dagli altri utenti finali in rapporto alla qualità dei servizi resi dall'amministrazione, partecipando alla valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione, secondo quanto stabilito dagli articoli 8 e 19-bis»; l'art. 8, comma 1, lett. e) del D. Lgs. 150/2009 il quale dispone che tra gli ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa rientra: «lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione»; l'art. 19-bis del D.lgs. 150/2009 rubricato «Partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali».

⁴⁸ G. Nicosia, op. cit., p. 333.

⁴⁹ L'art. 5, comma 3 del D.L. 31 agosto 2013, n. 101 (come convertito dalla L. 30 ottobre 2013, n. 125) prevede infatti che la CIVIT «assume la denominazione di Autorità nazionale anticorruzione...».

⁵⁰ L'art. 6, comma 8 bis del D.L. 9 giugno 2021, n. 80 dispone infatti che «Presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito l'Osservatorio nazionale del lavoro pubblico con il compito di promuovere lo sviluppo strategico del Piano e le connesse iniziative di indirizzo in materia di lavoro agile, innovazione organizzativa, misurazione e valutazione della performance, formazione e

funzioni precedentemente attribuite alla Commissione tecnica per la *performance*, istituita e disciplinata dall'art. 4 del d.P.R. 105/2016, oggi abrogato.

In particolare, il Decreto del Ministro per la pubblica amministrazione del 22 giugno 2023 ha stabilito all'art. 5 che presso l'Osservatorio operino cinque Comitati tecnico-scientifici, organizzati per specifici ambiti tematici, tra cui quello dedicato alla "*Misurazione e valutazione della performance*". Ciascun Comitato è composto da un massimo di sette membri, nominati dal Ministro per la pubblica amministrazione tra professori e docenti universitari, dirigenti di amministrazioni pubbliche ed esperti, anche provenienti dal settore privato, dotati di elevata e comprovata professionalità.

Per quanto concerne invece i compiti attribuiti, l'art. 12 del D.lgs. 150/2009 stabilisce che il DFP è, in materia di *performance*, «titolare delle funzioni di promozione, indirizzo e coordinamento», secondo le previsioni del D.P.R. 9 maggio 2016, n. 105.

In particolare, il DFP, «promuove e coordina» le attività di misurazione e valutazione della *performance* nel rispetto dei criteri di semplificazione dell'azione amministrativa elencati dall'art. 2 del d.P.R. 105/2016⁵¹.

Inoltre, il DFP svolge una ulteriore e fondamentale funzione in materia di controllo della *performance* organizzativa con riguardo agli organismi indipendenti di valutazione (OIV), monitorandone il funzionamento, sottoponendo a verifica periodica l'operato, nonché tenendo e aggiornando costantemente l'Elenco nazionale dei componenti degli OIV (art. 3, comma 3, lett. b, e art. 6, comma 3, d.P.R. 105/2016). Infine, il Dipartimento della funzione pubblica promuove la trasparenza e la diffusione dei risultati attraverso la costituzione, a livello nazionale, di una Rete per la valutazione delle amministrazioni pubbliche (c.d. Rete Nazionale), avente il

valorizzazione del capitale umano, nonché di garantire la piena applicazione delle attività di monitoraggio sull'effettiva utilità degli adempimenti richiesti dai piani non inclusi nel Piano, anche con specifico riguardo all'impatto delle riforme in materia di pubblica amministrazione».

⁵¹ Fra di essi spicca in particolare quello di «accrescere l'indipendenza della valutazione della performance» (lett. h).

compito principale di agevolare la comunicazione tra amministrazioni sia per la condivisione delle reciproche esperienze sia anche per «*definire metodologie di valutazione comuni*» (art. 7, d.P.R. 105/2016).

2.2. L'organismo indipendente di valutazione della *performance*

Introdotta dall'art. 14 del D.lgs. 150/2009, in sostituzione dei servizi di controllo interno previsti dal D.lgs. 286/1999, l'Organismo indipendente di valutazione è chiamato a svolgere importanti funzioni in materia di misurazione e valutazione della *performance*, sia organizzativa sia individuale, assicurando il corretto funzionamento dei processi di misurazione e valutazione dei risultati.

Le fonti normative che ne disciplinano la struttura e il funzionamento sono rappresentate, ancora una volta, dal d.P.R. 105/2016 e dal D.lgs. 150/2009.

Partendo dal d.P.R. 105/2016, l'art. 6 – dedicato alla valutazione indipendente e alla revisione della disciplina degli OIV – individua, innanzitutto, la finalità dell'Organismo, consistente, da un lato, nel «*supportare*» le amministrazioni sul piano metodologico e, dall'altro, nel «*verificare la correttezza dei processi di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale*», quasi a voler sottolineare che il suo ruolo non è tanto di controllo quanto di vigilanza, a supporto di un corretto ed efficace funzionamento del ciclo di *performance*⁵². La norma prescrive altresì che l'OIV debba verificare la presenza di una «*integrazione sostanziale*» tra la programmazione strategico-gestionale e la pianificazione economico-finanziaria, con la conseguenza che la programmazione degli obiettivi e delle modalità di perseguimento deve essere sorretta da una disponibilità finanziaria proporzionata⁵³.

⁵² L. D'Arcangelo, *I soggetti valutatori*, in G. Amoroso, V. Di Cerbo, L. Fiorillo e A. Maresca, *Il lavoro pubblico*, 2019, p. 796.

⁵³ L. D'Arcangelo, *Ibidem*.

Quanto alla composizione soggettiva dell'organo, il d.P.R. n. 105/2016 stabilisce all'art. 6, comma 3 che l'OIV possa assumere forma monocratica o collegiale, in quest'ultimo caso nel numero di tre componenti, nominati da ciascuna amministrazione tra i soggetti iscritti nell'elenco nazionale istituito presso il Dipartimento della funzione pubblica che devono possedere requisiti specifici di «*competenza, esperienza ed integrità*», stabiliti con decreto del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione⁵⁴.

⁵⁴ Si veda a riguardo il Decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione del 2 dicembre 2016, confermato dal Decreto del Ministro per la pubblica amministrazione del 6 agosto 2020. In base a tali disposizioni «*L'iscrizione nell'Elenco nazionale può essere chiesta esclusivamente dai soggetti in possesso dei seguenti requisiti:*

a) generali:

- 1. essere cittadino italiano o di uno degli Stati membri dell'Unione europea;*
- 2. godere dei diritti civili e politici;*
- 3. non aver riportato condanne penali e non essere destinatario di provvedimenti giudiziari iscritti nel casellario giudiziale. Le cause di esclusione di cui al presente numero operano anche nel caso in cui la sentenza definitiva disponga l'applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale;*

b) di competenza ed esperienza:

- 1. essere in possesso di diploma di laurea (vecchio ordinamento) o laurea specialistica o laurea magistrale;*
- 2. essere in possesso di comprovata esperienza professionale di almeno cinque anni, maturata presso pubbliche amministrazioni o aziende private, nella misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale, nella pianificazione, nel controllo di gestione, nella programmazione finanziaria e di bilancio e nel risk management;*

c) di integrità:

- 1. non essere stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per uno dei reati previsti dal libro secondo, titolo II, capo I del codice penale;*
- 2. non aver riportato condanna nei giudizi di responsabilità contabile e amministrativa per danno erariale;*
- 3. non essere stati motivatamente rimossi dall'incarico di componente dell'OIV prima della scadenza del mandato;*

La centralità delle garanzie procedurali in tema di nomina risulta poi confermata dall'art. 14-bis, comma 6, del D.lgs. 150/2009, che sancisce la nullità delle nomine o dei rinnovi nei casi di inosservanza delle modalità e dei requisiti definiti dagli artt. 14 e 14-bis.

Quanto alla configurazione dell'organismo, il D.lgs. 150/2009 esprime una preferenza per la forma collegiale, composta da tre membri, come stabilito dall'art. 14, comma 2-bis. Tuttavia, viene attribuito al Dipartimento della funzione pubblica il potere di fissare i criteri per l'istituzione in forma monocratica e i casi in cui gli OIV possano essere costituiti «*in forma associata tra più amministrazioni*» (art. 14, comma 2-ter). Tale attribuzione si innesta nella più generale funzione, prevista al comma 1 del medesimo articolo, di «*assicurare la corretta istituzione e composizione degli Organismi indipendenti di valutazione*».

Per quanto concerne invece i compiti da svolgere, assume rilievo l'art. 7, comma 1 del D.lgs. 150/2009, che attribuisce all'OIV il compito di esprimere parere vincolante sull'adozione e sul successivo aggiornamento annuale del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* (SMVP), atto di macro-organizzazione elaborato da ciascuna amministrazione in conformità agli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica (art. 7, comma 2-bis). Sulla natura vincolante di tale parere dell'Oiv si è espressa in termini critici una parte della dottrina con il rilievo secondo cui, trattandosi di un atto di natura pubblicistica, la relativa competenza avrebbe dovuto spettare all'organo politico, nel rispetto del principio di separazione tra politica e amministrazione⁵⁵.

Da un punto di vista più generale, l'OIV è chiamato a svolgere la misurazione e valutazione della *performance* di ciascuna singola amministrazione e a formulare, con cadenza annuale, la proposta di valutazione dei dirigenti di vertice, ai sensi del

4. *non essere stati destinatari, quali dipendenti pubblici, di una sanzione disciplinare superiore alla censura*».

⁵⁵ G. Nicosia, op. cit., p. 336.

combinato disposto degli artt. 6 e 7, comma 2, lett. a), D.lgs. 150/2009. A tal fine l'Organismo dispone di ampi poteri di verifica sugli esiti del processo valutativo rispetto agli obiettivi prefissati, potendo anche segnalare all'organo politico eventuali variazioni utili alla validazione della Relazione sulla *performance*. Il legislatore del 2017 ha altresì attribuito all'OIV la funzione di controllo sulla corretta differenziazione dei giudizi formulati dai dirigenti nell'ambito della valutazione del personale (art. 14, comma 4, lett. d). Il cerchio delle verifiche dell'OIV si chiude con la validazione della Relazione sulla *performance*, successiva all'approvazione da parte dell'organo di indirizzo politico-amministrativo, da effettuarsi anche alla luce delle risultanze provenienti dai cittadini-utenti e, ove presenti, dai risultati delle indagini di valutazione esterna (art. 14, comma 4, lett. c e comma 4-bis).⁵⁶

Per l'effettivo esercizio di tali compiti, il legislatore del 2017 ha conferito all'OIV incisivi strumenti di intervento, quali la possibilità di avere accesso diretto a tutti i sistemi informativi dell'amministrazione, compreso il sistema di controllo interno di gestione, in raccordo con gli organi preposti al controllo di regolarità amministrativa e contabile. In via generale, all'OIV è riconosciuto altresì il diritto di accesso a tutti gli atti e documenti in possesso dell'amministrazione ritenuti necessari per lo svolgimento delle proprie attribuzioni, con l'unico limite rappresentato dal rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali (art. 14, comma 4-ter).

2.3. L'organo di indirizzo politico-amministrativo

L'art. 15 del D.lgs. 150/2009, attribuisce al comma 1 all'organo di indirizzo politico-amministrativo la funzione generale di promuovere «*la cultura della responsabilità per il miglioramento della performance, del merito, della trasparenza e*

⁵⁶ A. Gabriele, *La misurazione e la valutazione della performance nella p.a. tra nodi irrisolti e incoerenze di sistema*, in AA.VV. (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la "Riforma Madia"*, Milano, 2018, p. 129 ss.

dell'integrità». Il comma 2, specifica ulteriormente tali competenze, assegnando all'organo medesimo il compito di: a) emanare le direttive generali contenenti gli indirizzi strategici; b) definire, in collaborazione con i vertici dell'amministrazione il Piano e la Relazione di cui all'art. 10, comma 1, lettere a) e b); c) verificare il conseguimento effettivo degli obiettivi strategici.

Come si è visto, all'organo politico di ciascuna amministrazione competono dunque una pluralità di compiti, primo tra tutti quello di fissare l'indirizzo, come si evince dalla stessa locuzione adoperata dal legislatore per individuarlo ("organo di indirizzo politico-amministrativo"). L'indirizzo politico si concreta essenzialmente, nella individuazione e determinazione degli obiettivi specifici di ciascuna amministrazione di cui all'art. 5, comma 1, lett. b) del D.lgs. n. 150/2009, sui quali abbondantemente indugia il testo normativo⁵⁷.

Inoltre, come anticipato, all'organo di indirizzo politico-amministrativo⁵⁸ in collaborazione con i vertici dell'amministrazione è attribuito il compito di adottare il Piano integrato di attività e organizzazione (c.d. "PIAO")⁵⁹, vale a dire il documento programmatico triennale, all'interno del quale devono essere definiti, tra le altre cose, «*gli obiettivi programmatici e strategici della performance*», secondo i criteri previsti per (l'ormai superato) Piano della *performance*, di cui all'art. 10 del D.lgs. n. 150/2009, ossia individuando gli indirizzi e gli obiettivi strategici e operativi di cui all'art. 5, comma 1, lett. b) del D.lgs. n. 150/2009, e definendo, con riguardo agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse disponibili, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della

⁵⁷ S. Laforgia, *La valutazione della performance*, in *Lavoro pubblico*, Milano, Giuffrè, 2018, pp. 250-251.

⁵⁸ L'adozione del PIAO da parte dell'organo di indirizzo politico è prevista altresì dall'art. 11 del "Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione", adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 132 del 30 giugno 2022.

⁵⁹ Il PIAO è stato introdotto dall'art. 6 del D.L. n. 80/2021 ed in esso è confluito il Piano della *performance* di cui all'art. 10 del D.lgs. n. 150/2009, come stabilito dallo stesso art. 6, comma 2, lett. a) del D.L. n. 80/2021.

performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori.

Il medesimo organo approva, inoltre, la Relazione annuale sulla *performance*, validata dall'Organismo indipendente di valutazione, che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato.

Quanto all'ulteriore compito dell'organo di indirizzo politico previsto dall'art. 15 del D.lgs. 150/2009, consistente nella verifica del conseguimento effettivo degli obiettivi strategici, si evidenzia che dal punto di vista sistematico, la disposizione deve essere letta in combinato disposto con l'art. 6 del D.lgs. 150/2009, come modificato dal D.lgs. 74/2017, in materia di monitoraggio della *performance*. In tale prospettiva, parte della dottrina ha evidenziato che la nuova formulazione dell'art. 6, attribuendo la titolarità del monitoraggio non più agli organi di indirizzo politico-amministrativo, bensì agli OIV, assegna a questi ultimi il compito di verificare l'andamento della *performance* rispetto agli obiettivi programmati nel periodo di riferimento, conferendo così a tale organo un incisivo potere di controllo strategico, normalmente di spettanza dell'organo di indirizzo politico ai sensi dell'art. 15, comma 2⁶⁰.

Infine, l'organo politico assume, nell'ambito del ciclo della *performance*, anche la funzione di rendicontazione dei risultati ai sensi dell'art. 4, lett. f), del D.lgs. 150/2009.

2.4. I dirigenti: valutatori e valutati

L'inclusione dei dirigenti nell'alveo dei soggetti valutatori trova espresso fondamento normativo nell'art. 12, comma 1, lett. d), del D.lgs. n. 150/2009, nonché nell'art. 7, comma 2, lett. b), del medesimo decreto.

⁶⁰ G. Nicosia, op. cit., pp. 335-337 e 343 ss.

Con riguardo al profilo operativo, l'esercizio della funzione valutativa in capo alla dirigenza è disciplinata dagli artt. 8 e 9 del D.lgs. 150/2009, rispettivamente in materia di *performance* organizzativa e *performance* individuale.

In particolare, per quanto riguarda la *performance* organizzativa, essa, ai sensi dell'art. 8 del D.lgs. 150/2009, concerne: a) l'attuazione di politiche e il conseguimento di obiettivi collegati ai bisogni e alle esigenze della collettività; b) l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse; c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive; d) la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi; e) lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione; f) l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi; g) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati; h) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

Per quanto riguarda invece, la misurazione e la valutazione della *performance* individuale del personale, essa viene svolta dai dirigenti sulla base del sistema di misurazione e valutazione della *performance* (SMVP) di cui all'art. 7 del D.lgs. 150/2009 e, ai sensi dell'art. 9, comma 2, del D.lgs. n. 150/2009 tale misurazione e valutazione risulta collegata: a) al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali; b) alla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.

Nella prassi, tuttavia, nelle pubbliche amministrazioni di grandi dimensioni, la presenza di un numero considerevole di dipendenti alle dirette dipendenze di ciascun dirigente comporta situazioni nelle quali il responsabile non conosce direttamente i propri collaboratori. Ne deriva che la valutazione venga, di fatto, predisposta dai funzionari o dalle elevate professionalità ("EP"), pur risultando formalmente adottata dal dirigente. Tale meccanismo si rivela tuttavia pregiudizievole per il personale, che percepisce di essere valutato da soggetti estranei, per i dirigenti, resi formalmente responsabili di attività non effettivamente svolte, e per i funzionari/EP, ai quali non viene riconosciuto un compito rilevante. Pertanto, in dottrina vi è chi propone di valorizzare il ruolo *de facto* svolto dai funzionari/EP, attribuendo al dirigente una mera funzione di supervisione del processo valutativo⁶¹.

I dirigenti, inoltre, a loro volta, sono oggetto di valutazione. L'art. 9, comma 1, del D.lgs. n. 150/2009 dispone infatti che la misurazione e valutazione della *performance* individuale dei dirigenti e del personale responsabile di un'unità organizzativa autonoma e dotata di responsabilità venga collegata: a) agli indicatori di *performance* relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità, ai quali è attribuito un peso prevalente nella valutazione complessiva; b) al raggiungimento di specifici obiettivi individuali; c) alla qualità del contributo assicurato alla *performance* generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate, nonché ai comportamenti organizzativi richiesti per il più efficace svolgimento delle funzioni assegnate; d) alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.

Inoltre, ai sensi dell'art. 9, comma 1-bis, del medesimo decreto, la misurazione e valutazione della *performance* individuale dei dirigenti titolari degli incarichi di cui

⁶¹ M. Barbieri, A. Francesconi, E. Guarini, *Misurazione, valutazione e trasparenza della performance*, in F. Carinci, S. Mainardi (a cura di) *La Terza Riforma del Lavoro Pubblico*, 2011, pp. 73-74.

all'art. 19, commi 3 e 4⁶², del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, è collegata altresì al raggiungimento degli obiettivi individuati nella direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione e nel Piano della *performance*, nonché di quelli specifici definiti nel contratto individuale.

Per quanto riguarda infine a chi spetti valutare la dirigenza, l'art. 14, comma 4, lett. e), del D.lgs. n. 150/2009, nel prevedere che l'OIV «*propone all'organo di indirizzo politico-amministrativo la valutazione annuale dei dirigenti di vertice*», sembra escludere dal proprio campo applicativo la dirigenza di base. La soluzione interpretativa prospettata in dottrina ritiene che dal combinato disposto di tale norma con l'art. 7, comma 2, lett. b), del medesimo decreto, si possa desumere che i dirigenti di base siano valutati dall'alta dirigenza, ferma restando la funzione validatrice dell'OIV sull'intero processo valutativo⁶³.

2.5. I cittadini e gli utenti finali

La valutazione partecipativa costituisce una modalità di valutazione della *performance*, già ampiamente diffusa a livello internazionale⁶⁴, che si realizza nell'ambito di un rapporto di collaborazione tra amministrazione pubblica e cittadini, coinvolgendo tanto gli utenti esterni quanto quelli interni e comprendendo una

⁶² Trattasi in particolare degli incarichi di Segretario generale di ministeri, degli incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente (comma 3), nonché degli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale (comma 4).

⁶³ G. Nicosia, op. cit. pp. 351-352.

⁶⁴ Si vedano a riguardo, senza pretesa di esaustività: K. Callahan, *Performance measurement: Citizen-driven*, in Bearfield D.A., Berman E., Dubnick M.J. (a cura di), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (3^a ed.), Routledge, 2015; OECD, *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*, in *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, 2022; M. Holzer, S. Rhee, *Citizen-driven government performance: Involving citizens in measuring government performance*, in *ETICO – Platform on Ethics and Corruption in Education*, 2006.

pluralità di ambiti e strumenti. Nell'ambito di tale rapporto, il processo valutativo può essere guidato in via prevalente dall'amministrazione (valutazione partecipativa) ovvero dai cittadini (valutazione civica)⁶⁵.

Con il D.lgs. 25 maggio 2017, n. 74, la valutazione partecipativa viene formalmente introdotta nell'ordinamento giuridico nazionale. Si tratta di un passaggio di particolare rilievo, poiché consente alla collettività degli utenti e dei cittadini di concorrere al ciclo di gestione della *performance*. La scelta legislativa si innesta nel solco già tracciato dal legislatore a partire dagli anni Novanta con l'introduzione, ad opera della l. 7 agosto 1990, n. 241, delle regole in materia di procedimento amministrativo, le quali hanno rappresentato la base di un'apertura progressiva del c.d. "black box" pubblico, attraverso il riconoscimento del diritto di accesso agli atti e della partecipazione al procedimento. Tale percorso di progressiva estensione della partecipazione ai processi amministrativi appare oggi ulteriormente rafforzato dalla legislazione più recente in tema di trasparenza e di *total disclosure* delle attività amministrative⁶⁶, nonché da tutte quelle disposizioni che configurano una cittadinanza attiva che si interseca con i processi amministrativi e collabora con i medesimi⁶⁷, con l'obiettivo di migliorarne la qualità e la capacità di soddisfare in maniera più compiuta le istanze della collettività⁶⁸.

La qualificazione dei cittadini e degli utenti delle amministrazioni pubbliche quali soggetti valutatori non risulta tuttavia contemplata dall'art. 12 del D.lgs. 150/2009. La legittimazione degli stessi a svolgere funzioni valutative si desume,

⁶⁵ Dipartimento della Funzione Pubblica, *Linee guida sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche*, n. 4, Novembre 2019, p. 6

⁶⁶ Si veda a riguardo, ad esempio, l'art. 5, comma 2 del D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, come novellato dal D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, istitutivo del c.d. accesso civico generalizzato.

⁶⁷ Si veda ad esempio l'art. 55 del c.d. Codice del Terzo Settore (D.lgs. 117/2017) in materia di co-programmazione e co-progettazione tra PA ed Enti del Terzo Settore.

⁶⁸ G. Nicosia, op. cit., p. 353.

nondimeno, dall'art. 7, comma 2, lett. c), del medesimo decreto, che li include espressamente tra i soggetti valutatori, nonché dall'art. 19-bis, che disciplina in maniera specifica le modalità di partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali al processo di misurazione e di valutazione della *performance*.

Tale previsione normativa è stata accolta favorevolmente dalla maggior parte della dottrina, che l'ha letta come una nuova forma di attuazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost.⁶⁹, nonché quale espressione di un vero e proprio diritto dei cittadini, in qualità di utenti, di prendere parte alle attività di valutazione delle amministrazioni pubbliche⁷⁰.

Si registra tuttavia in dottrina anche una posizione critica, secondo la quale i sistemi di valutazione partecipativa esporrebbero al rischio di strumentalizzazioni, se non addirittura di falsificazioni dei dati da restituire alle amministrazioni cui si accompagna la considerazione dell'onerosità degli strumenti di rilevazione della *voice* in questione⁷¹.

Ad ogni modo, l'art. 19-bis del D.lgs. 150/2009 evidenzia un duplice ruolo partecipativo riconosciuto ai cittadini nel processo di valutazione, anche nella veste di percettori del servizio pubblico ovvero di utenti finali, i quali sono chiamati da un lato ad esprimere il proprio grado di soddisfazione mediante i sistemi di rilevazione predisposti da ciascuna amministrazione⁷² (e da questa pubblicati con cadenza

⁶⁹ G. Nicosia, *Ibidem*; Dipartimento della Funzione Pubblica, op. ult. cit., p. 4.

⁷⁰ A. Baldassarre, *Customer Satisfaction e riforme del lavoro pubblico*, in in Esposito, Luciani, Zoppoli A., Zoppoli L. (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 del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia)*, pp. 356-357.

⁷¹ G. D'Alessio, L. Zoppoli., *Osservazioni sugli schemi di decreti attuativi dell'art. 17 della legge n. 124 del 2015*, Gruppo di lavoro fondazione Astrid, 2017.

⁷² Si evidenzia che, con le Linee guida n. 4 del 2019, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha offerto alle Amministrazioni un supporto operativo per l'impostazione e la definizione del modello di valutazione partecipativa da adottare.

annuale sul proprio sito istituzionale) e dall'altro a comunicare tali informazioni all'OIV, il quale, ai sensi dell'art. 14, comma 4-bis, del D.lgs. n. 150/2009, ne tiene conto in sede di validazione della Relazione sulla *performance*⁷³.

⁷³ L. D'Arcangelo, op. cit., p. 773.

3. La valutazione della *performance* nel ciclo ex D.lgs. 150/2009

Nel presente paragrafo si procederà ad esaminare le diverse fasi del ciclo di gestione della *performance*, al fine di illustrare la complessa procedura burocratica sottesa alla valutazione dei dipendenti pubblici.

In via preliminare, è opportuno segnalare che ciascuna amministrazione, ai sensi dell'art. 7 del D.lgs. 150/2009 è tenuta ad adottare e ad aggiornare con cadenza annuale il proprio Sistema di misurazione e valutazione della performance (SMVP), vale a dire «*il documento nel quale le amministrazioni pubbliche esplicitano le caratteristiche del modello complessivo di funzionamento alla base dei sistemi di misurazione e valutazione*»⁷⁴. Si tratta di un atto di macro-organizzazione, adottato dall'organo di indirizzo politico-amministrativo dell'amministrazione⁷⁵, in conformità agli indirizzi formulati dal Dipartimento della funzione pubblica e previo parere vincolante dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV), che descrive il complesso integrato di regole, procedure, attori e strumenti che consentono all'amministrazione di governare i processi di misurazione e di valutazione della performance, sia organizzativa che individuale⁷⁶.

La legge oggi, rispetto al passato, offre minori indicazioni in merito alla struttura del SMVP (il quale conseguentemente si caratterizza per una maggiore flessibilità configurativa in capo alle amministrazioni), demandando la definizione delle sue linee fondamentali alle indicazioni del DFP e limitandosi a stabilire all'art. 7, comma 2-bis

⁷⁴ Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT), *Delibera n. 88 del 24 giugno 2010*.

⁷⁵ Camera dei Deputati, Servizio Studi, *Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sul sistema di valutazione dei dipendenti pubblici, Atto del Governo n. 391, Dossier n. 457, II edizione, marzo 2017*.

⁷⁶ R. Picaro, *Gli Organismi Indipendenti di Valutazione ed il Ciclo di misurazione e gestione della Performance nelle Amministrazioni centrali dello Stato, tra ottimizzazione del risultato organizzativo ed attuazione dei valori costituzionali*, in *Nuove Autonomie*, n. 1/2021, p. 42.

del D.lgs. 150/2009 l'obbligo di prevedere, all'interno dello SMVP: (i) apposite procedure di conciliazione a garanzia dei dipendenti valutati, ossia meccanismi attraverso cui i dipendenti, in caso di disaccordo sull'esito della propria valutazione, possono attivare un riesame possibilmente da parte di un soggetto terzo⁷⁷ e (ii) le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

Prima del D.P.R. 9 maggio 2016, n. 105, infatti, l'art. 7, comma 3 del D.lgs. 150/2009, oggi abrogato, prevedeva ulteriori requisiti contenutistici per il SMVP, stabilendo che lo stesso dovesse individuare: (i) le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della *performance*, in conformità alle disposizioni del presente decreto; (ii) le procedure di conciliazione relative all'applicazione del sistema di misurazione e valutazione della *performance*; (iii) le modalità di raccordo e di integrazione con i sistemi di controllo esistenti; (iv) le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

Inoltre, secondo le Linee Guida del DFP del 2017, nel SMVP oggi le amministrazioni dovrebbero riportare anche i ruoli e le responsabilità di ciascuno dei soggetti coinvolti nelle diverse fasi di programmazione, misurazione, valutazione e rendicontazione⁷⁸.

⁷⁷ Dipartimento della Funzione Pubblica, *Linee guida n. 5/2019 – Linee guida per la misurazione e valutazione della performance individuale*, dicembre 2019, p. 13.

⁷⁸ Dipartimento della Funzione Pubblica, *Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance – Ministeri, n. 2, dicembre 2017*, p. 5; Tali Linee Guida stabiliscono espressamente che esse sostituiscono le precedenti delibere della CiVIT e dell'ANAC in materia. Tra di esse si segnala in particolare la delibera della CiVIT, n. 89/2010 la quale stabiliva che un Sistema di misurazione della *performance* dovrebbe comporsi di tre elementi fondamentali: (i) gli indicatori di *performance*, ossia lo strumento che rende possibile l'attività di acquisizione di informazioni; (ii) dei *target*, ossia il risultato che un soggetto si prefigge di ottenere, ovvero il valore desiderato in corrispondenza di un'attività o processo; (iii) un'infrastruttura di supporto (che può variare da semplici metodi manuali per la raccolta dati a sofisticati sistemi informativi, sistemi di gestione della conoscenza e procedure codificate per

La dottrina economica ha di recente proceduto ad analizzare i SMVP dei Ministeri, riscontrando che la maggior parte dei Ministeri esaminati risulta sprovvista di un SMVP aggiornato all'anno corrente e rilevando altresì uno scarsissimo livello di concretezza dei SMVP, osservando come «*Questi ultimi, si articolano in un'introduzione contenente i principi del D.lgs. n. 150/2009, le caratteristiche distintive del SMVP e del ministero, le modalità di misurazione e valutazione della performance individuale ed organizzativa, gli attori del processo e le procedure di conciliazione. Eccezion fatta per la sezione nella quale sono collocate le operazioni aritmetiche volte all'attribuzione dei punteggi delle prestazioni individuali, le restanti porzioni del testo risultano essere contrassegnate da proposizioni aventi carattere indefinito*»⁷⁹

Per quanto riguarda invece il ciclo di gestione della *performance*, esso, ai sensi dell'art. 4 del D.lgs. n. 150/2009, si articola in sei fasi distinte, la prima delle quali consiste nella definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono conseguire, dei valori attesi di risultato e dei relativi indicatori, tenendo conto anche dei risultati ottenuti nell'annualità precedente, come documentati e validati nella relazione annuale sulla *performance*. Risulta inoltre necessario che sia istituito un collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse (seconda fase), nonché che venga effettuato il monitoraggio in corso d'esercizio e l'attivazione di eventuali interventi correttivi (terza fase). Segue la misurazione e valutazione della *performance*, organizzativa e individuale (quarta fase). Nella successiva (quinta) fase è previsto l'impiego dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito: il raggiungimento degli obiettivi costituisce condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa. Da ultimo, il ciclo di gestione della *performance* si conclude con la rendicontazione dei risultati agli organi di controllo interni e di indirizzo

l'analisi e rappresentazione dei dati) e dei soggetti responsabili dei processi di acquisizione, confronto, selezione, analisi, interpretazione e diffusione dei dati.

⁷⁹ C. Nobili, G. Barbato, M. Turri, *Il ciclo della performance nei ministeri: necessità di superamento dell'approccio adempimentale e la nuova sfida del PNRR*, in *Risorse Umane*, nn. 4-5/2021, pp. 92-93.

politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi⁸⁰.

Il ciclo della *performance* è poi documentato, ai sensi dell'art. 10, comma 1, del D.lgs. n. 150/2009 da due documenti che le pubbliche amministrazioni devono redigere e pubblicare sul proprio sito istituzionale ogni anno: il Piano della *performance* e la Relazione annuale sulla *performance*.

Il primo è il documento programmatico triennale che dà impulso al Ciclo della *performance*. Esso viene definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici dell'amministrazione, secondo le Linee guida del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri (cui competono le funzioni di indirizzo, coordinamento e monitoraggio in materia di ciclo della *performance*)⁸¹. Il Piano della *performance* individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori.

In altri termini, e con una buona dose di approssimazione, si potrebbe affermare che se con il Sistema di misurazione e valutazione della performance (SMVP) le amministrazioni esplicitano "come" valutano la *performance*, mediante il Piano della *performance* (PdP) esse stabiliscono "cosa" valutano.

Il piano deve essere redatto entro il 31 gennaio di ogni anno e, in caso di ritardo nell'adozione, l'amministrazione, ai sensi art. 10, comma 5, D.lgs. 150/2009, deve comunicare tempestivamente le ragioni del mancato rispetto dei termini al Dipartimento della funzione pubblica. Inoltre, in caso di mancata adozione del Piano, sempre ai sensi dell'art. 10, comma 5, D.lgs. 150/2009 sono previste rilevanti

⁸⁰ S. Laforgia, *La valutazione della performance*, in *Lavoro pubblico*, Milano, Giuffrè, 2018, pp. 243-246.

⁸¹ Si veda in particolare: Dipartimento della Funzione Pubblica, *Linee guida per il Piano della performance* – Ministeri, n. 1 – Giugno 2017.

conseguenze, segnatamente: è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti, e l'amministrazione non può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati. Inoltre, nei casi in cui la mancata adozione del Piano o della Relazione sulla *performance* dipenda da omissione o inerzia dell'organo di indirizzo politico-amministrativo, l'erogazione dei trattamenti e delle premialità di cui al Titolo III del D.lgs. n. 150/2009 è fonte di responsabilità amministrativa del titolare dell'organo che ne ha dato disposizione e che ha concorso alla mancata adozione del Piano.

Oggi il Piano della *performance*, in ottemperanza all'art. 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, per le amministrazioni con più di 50 dipendenti è destinato a confluire nel Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), documento unitario di programmazione e *governance*, anch'esso di durata triennale e da adottare entro il 31 gennaio di ogni anno, che, specificamente, sostituisce, in un'ottica di semplificazione amministrativa, oltre al predetto Piano della *performance*, il Piano dei fabbisogni del personale (PFP) e il Piano delle azioni concrete (PAC), il Piano per razionalizzare l'utilizzo delle dotazioni strumentali (PRSD), il Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PDPCT), il Piano organizzativo del lavoro agile (POLA) e il Piano di azioni positive (PAP)⁸².

La Relazione annuale sulla *performance* assume, rispetto al Piano della *performance*, carattere speculare. Essa documenta, infatti, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati – organizzativi e individuali – ottenuti in relazione agli obiettivi programmati e alle risorse destinate.

⁸² A. Giordano, *La performance dei dipendenti pubblici tra merito e risultato*, in *Rivista Giuridica del Lavoro Pubblico*, n. 6/2024, p. 86.

Con riguardo al profilo temporale, l'art. 10, comma 1, lett. b) del D.lgs. 150/2009 ha determinato di fatto una sovrapposizione cronologica tra l'adozione della Relazione sulla *performance* da parte dell'Organo di indirizzo politico-amministrativo (fase antecedente) e la relativa validazione da parte dell'OIV (fase successiva), stabilendo per entrambe le fasi, quale termine, il 30 giugno di ciascun anno.

Al fine di superare siffatta aporia, in applicazione delle prescrizioni contenute nelle Linee guida n. 3 del 2018, emanate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, le Amministrazioni tendono ad anticipare il termine di approvazione della Relazione al 30 maggio di ciascun anno, nella considerazione che, stante la formulazione della norma, il 30 giugno costituisce il riferimento temporale ultimo per la validazione e la pubblicazione della Relazione⁸³.

La validazione della Relazione annuale sulla *performance* assume notevole rilevanza nell'impianto del D.lgs. n. 150/2009. Essa rappresenta, infatti, come vedremo, il completamento del ciclo della *performance*, verificando l'appropriatezza e l'effettività di quest'ultima, insieme all'attendibilità dei dati contenuti nella relazione predisposta dalle singole amministrazioni. Persegue due rilevanti finalità: si configura quale strumento di miglioramento gestionale e costituisce, contestualmente, un significativo mezzo di *accountability*, mediante il quale la pubblica amministrazione rendiconta agli *stakeholders* interni ed esterni i risultati ottenuti e gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi programmati⁸⁴.

Inoltre, ai sensi dell'art. 14, co. 6, del D.lgs. n. 150/2009, la validazione della Relazione costituisce condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti premianti di cui al Titolo III del decreto medesimo.

I criteri guida cui si conforma l'attività di validazione della Relazione sulla *performance* da parte dell'OIV sono stabiliti dall'art. 14, comma 4, lett. c), del D.lgs. 150/2009 e dalle

⁸³ R. Picaro, op. cit., p. 55.

⁸⁴ A. Giordano, op. cit., p. 86.

Linee guida per la Relazione annuale sulla *performance* n. 3 del 2018 emanate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, che sostituiscono, per le Amministrazioni centrali dello Stato, le precedenti deliberazioni della CiVIT n. 5 e n. 6 del 2012.

L'art. 14, comma 4, lett. c), del D.lgs. 150/2009 prevede che l'OIV valida la Relazione sulla *performance* «a condizione che la stessa sia redatta in forma sintetica, chiara ed immediata comprensione ai cittadini e agli altri utenti finali». Inoltre, ai sensi dell'art. 14, comma 4 bis, del citato decreto, l'OIV deve tener conto, ove presenti, delle risultanze «delle valutazioni realizzate con il coinvolgimento dei cittadini o degli altri utenti finali per le attività e i servizi rivolti» e, secondo quanto disposto dall'art. 6 del medesimo decreto, di eventuali «variazioni, verificatesi durante l'esercizio, degli obiettivi e degli indicatori della *performance* organizzativa e individuale», quale emergente dal contenuto della Relazione stessa⁸⁵.

Le richiamate Linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 3 del 2018 precisano che la validazione della Relazione deve essere intesa quale “attestazione” del processo di misurazione e valutazione, attraverso cui sono stati rendicontati i risultati organizzativi e individuali. La validazione, pertanto, non può essere considerata una “certificazione” della veridicità dei dati concernenti i singoli risultati conseguiti dall'amministrazione⁸⁶.

Nelle Linee guida viene ulteriormente precisato che la validazione è effettuata sulla base dei seguenti criteri: (i) coerenza fra contenuti della Relazione e contenuti del Piano della *performance* relativo all'anno di riferimento; (ii) coerenza fra la valutazione della *performance* organizzativa complessiva effettuata dall'OIV e le valutazioni degli obiettivi di *performance* organizzativa riportate dall'amministrazione nella Relazione; presenza nella Relazione dei risultati relativi a tutti gli obiettivi (sia di *performance*

⁸⁵ R. Picaro, op. cit., p. 56.

⁸⁶ Dipartimento della Funzione Pubblica, *Linee guida n. 3/2018 – Linee guida per la Relazione annuale sulla performance – Ministeri*, novembre 2018, pp. 14-15.

organizzativa che individuale) inseriti nel Piano; (iii) verifica della presenza nella misurazione e valutazione della *performance* degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza; (iv) verifica del corretto utilizzo del metodo di calcolo previsto per gli indicatori; (v) affidabilità dei dati utilizzati per la compilazione della Relazione (con preferenza per fonti esterne certificate o fonti interne non auto-dichiarate, prime tra tutte il controllo di gestione); (vi) effettiva evidenziazione, per tutti gli obiettivi e rispettivi indicatori, degli eventuali scostamenti riscontrati fra risultati programmati e risultati effettivamente conseguiti, con indicazione della relativa motivazione; (vii) adeguatezza del processo di misurazione e valutazione dei risultati descritto nella Relazione anche con riferimento agli obiettivi non inseriti nel Piano; (viii) conformità della Relazione alle disposizioni normative vigenti e alle Linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica; (ix) sinteticità della Relazione (lunghezza complessiva, utilizzo di schemi e tabelle, ecc.); (x) chiarezza e comprensibilità della Relazione (linguaggio, utilizzo di rappresentazioni grafiche, presenza dell'indice, di pochi rinvii ad altri documenti o a riferimenti normativi, ecc.)⁸⁷.

Nel prosieguo del presente paragrafo verranno esaminate le diverse fasi del ciclo della *performance*, ad eccezione dell'utilizzo dei sistemi premianti (quinta fase), che costituirà oggetto di specifica trattazione nel capitolo III.

3.1 La definizione e assegnazione degli obiettivi e il suo collegamento con le risorse (prima e seconda fase)

La definizione e l'assegnazione degli obiettivi, come si è avuto modo di osservare, costituisce la prima fase del ciclo di gestione della *performance*.

⁸⁷ Dipartimento della Funzione Pubblica, *ivi*, p. 15.

Gli obiettivi assumono infatti rilievo centrale per la valutazione della *performance* e ad essi è dedicato l'art. 5 del D.lgs. 150/2009, che è stato riscritto dal D.lgs. 74/2017⁸⁸.

Tale norma suddivide innanzitutto gli obiettivi per tipologia in generali e specifici.

Gli obiettivi generali dovrebbero individuare le priorità strategiche delle pubbliche amministrazioni e dovrebbero essere determinati a livello centrale mediante apposite linee guida da adottare su base triennale tramite decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Con riferimento agli obiettivi generali il condizionale è d'obbligo, poiché, nonostante essi siano espressamente contemplati dall'art. 5 del D.lgs. 150/2009, le linee guida triennali recanti la loro definizione non risultano essere mai state adottate, al punto che il Dipartimento della Funzione Pubblica ha chiarito che tali linee guida sono solo "eventuali" e che «*Nelle more dell'adozione delle linee guida di determinazione degli obiettivi generali, ogni pubblica amministrazione programma i propri obiettivi specifici*» (circostanza, quest'ultima, confermata altresì dall'art. 5, comma 1, del D.lgs. 150/2009)⁸⁹.

Gli obiettivi specifici attengono invece alle singole amministrazioni e rappresentano i risultati attesi nell'ambito delle attività proprie di ciascuna amministrazione. Essi vengono individuati dalle singole amministrazioni all'interno del Piano della *Performance* (oggi PIAO) e sono programmati su base triennale e declinati operativamente su base annuale prima dell'inizio di ciascun esercizio dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative. Da siffatta formulazione della norma risulta, secondo la dottrina, evidente come nella fase di definizione degli obiettivi rimanga tuttora preminente il ruolo del soggetto politico,

⁸⁸ S. Laforgia, op. cit., p. 243.

⁸⁹ Dipartimento della Funzione Pubblica, *Linee guida per il Piano della performance – Ministeri, n. 1 – Giugno 2017*, p. 6.

nonostante la significativa funzione consultiva attribuita alla dirigenza, la quale si pone quale elemento di raccordo tra la politica e l'amministrazione⁹⁰.

Per quanto riguarda i soli dirigenti, gli obiettivi specifici, oltre a risultare nel Piano della *Performance*/PIAO, devono essere inseriti nel contratto individuale (atto di conferimento dell'incarico). Ciò lo si ricava dal comma 1-bis dell'art. 9, comma 1-bis, del D.lgs. 150/2009 (introdotto dal D.lgs. 74/2017), il quale, seppur riferendosi ai soli ai dirigenti titolari degli incarichi di cui all'art. 19, commi 3 e 4, D.lgs. 165/2001 (ma esteso dalla dottrina a tutti i dirigenti) stabilisce che «*La misurazione e valutazione della performance individuale dei dirigenti (...) è collegata altresì al raggiungimento degli obiettivi individuati (...) nel Piano della performance, nonché di quelli specifici definiti nel contratto individuale*».⁹¹

A completamento di quanto precede si evidenzia che, l'art. 19, comma 2, del D.lgs. 165/2001 stabilisce per i dirigenti che «*con il provvedimento di conferimento dell'incarico (...) sono individuati (...) gli obiettivi da conseguire*».

Inoltre, affinché gli obiettivi siano effettivamente conseguibili, è necessario che essi risultino economicamente sostenibili e da questo ne discende la loro intrinseca connessione con il bilancio. In tal senso, l'art. 5 del D.lgs. 150/2009 dispone che tutti gli obiettivi sono definiti in coerenza con gli obiettivi di bilancio indicati nei documenti programmatici e di cui alla normativa economica e finanziaria applicabile alle regioni e agli enti locali. Ed ancor prima, l'art. 4, comma 2, lett. b) individua la fase successiva a quella prodromica di fissazione degli obiettivi (seconda fase del ciclo di gestione della *performance*) nel collegamento tra questi e l'allocazione delle risorse⁹².

In particolare, il collegamento tra gli obiettivi presenti nel Piano della *performance* e la programmazione economico-finanziaria e di bilancio previsto dalla

⁹⁰ M. Biasi, *La valutazione della performance all'indomani della quarta riforma del lavoro pubblico*, in *Variazioni su temi di Diritto del lavoro*, fasc. 2/2020, p. 327.

⁹¹ P. Monda, *La valutazione del personale dirigente*, in *Il lavoro pubblico*, 2019, p. 800.

⁹² S. Laforgia, *op. cit.*, p. 245.

seconda fase del ciclo di gestione della *performance* viene garantito dai disposti degli artt. 4, 7 e 10 del D.lgs. n. 150/2009.

Stando, in particolare, all'art. 4, «*Ai fini dell'attuazione dei principi generali di cui all'art. 3, le amministrazioni pubbliche sviluppano, in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo di programmazione finanziaria e di bilancio, il ciclo di gestione della performance*» (comma 1), nello specifico stabilendo l'obbligo di collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse (comma. 2, lett. b).

In coerenza con tale previsione, l'art. 7, comma 2-bis, dispone che il sistema di misurazione della *performance* debba contenere le previsioni relative alle modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio. Infine, l'art. 10, comma 1-ter prescrive che il Piano della *performance* venga predisposto a seguito della presentazione alle Camere del Def e adottato in coerenza con le note integrative al bilancio di previsione di cui all'art. 21 della l. 31 dicembre 2009, n. 196, o con il Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio, di cui all'art. 19 del D.lgs. 31 maggio 2011, n. 91⁹³.

Tornando invece agli obiettivi, l'art. 5, comma 1 del D.lgs. 150/2009 stabilisce espressamente che il loro conseguimento costituisca condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa, mentre l'art. 4, comma 2, lett. a) del D.lgs. 150/2009, a seguito delle modifiche introdotte dalla riforma Madia, stabilisce che nella definizione degli obiettivi le singole amministrazioni, devono tenere conto anche dei risultati conseguiti nell'anno precedente, come documentati e validati nella Relazione annuale sulla *performance*.

In aggiunta, il comma 2 dell'art. 5 del D.lgs. n. 150/2009 elenca puntualmente i requisiti che gli obiettivi di *performance* devono rispettare. Essi in particolar modo devono essere: a) rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione; b)

⁹³ A. Giordano, op. cit., p. 87.

specifici e misurabili in termini concreti e chiari; c) tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi; d) riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno; e) commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe; f) confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente; g) correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.

Con riguardo alle caratteristiche dell'obiettivo, parte della dottrina ha sostenuto che, indipendentemente dalla sua configurazione in termini individuali o collettivi, esso debba conformarsi a tutti i requisiti indicati dall'art. 5, comma 2, del D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, fatta eccezione per quelli oggettivamente riconducibili alla *performance* dirigenziale, in quanto direttamente condizionanti il raggiungimento degli standard dell'amministrazione e il soddisfacimento dell'utenza⁹⁴. Altri hanno invece sostenuto che alcuni requisiti dell'obiettivo previsti dall'art. 5, comma 2, risultano non necessari, se non addirittura inutilizzabili, per profili lavorativi caratterizzati da uno scarso contenuto intrinseco⁹⁵.

Tuttavia, con riguardo al contenuto dell'obiettivo, il legislatore non fornisce prescrizioni puntuali, sicché emergono i problemi concernenti la sua concreta individuazione e, correlativamente, il rapporto intercorrente tra l'obiettivo e il risultato riconducibile alla struttura organizzativa, ossia tra *performance* individuale e *performance* organizzativa⁹⁶.

Secondo la dottrina aziendalistica, posto che l'obiettivo costituisce una dimensione della *performance* individuale, finalizzata ad esprimere, attraverso la valutazione, il

⁹⁴ P. Monda, *Contratto di lavoro pubblico, potere organizzativo e valutazione*, Torino, 2016, p. 190.

⁹⁵ E. Villa, *Il sistema di misurazione/valutazione della performance dei dipendenti pubblici nel D.lgs. n. 150/2009*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2009, n. 5, p. 776.

⁹⁶ R. Casillo, *La valutazione del personale non dirigente*, in *Il lavoro pubblico*, 2019, p. 782.

contributo del singolo lavoratore alla *performance* della struttura, il contenuto dell'obiettivo deve essere ricostruito guardando alla prestazione nel contesto dell'organizzazione del lavoro⁹⁷.

In via generale, la dottrina (giuridica) ritiene che il risultato dell'organizzazione non possa considerarsi estraneo all'obiettivo assegnato al personale, ma, al contrario, vi risulta strettamente connesso: non già perché l'esito dell'uno influisca automaticamente sull'esito dell'altro, bensì in quanto l'obiettivo individuale è funzionalmente orientato al conseguimento del risultato organizzativo, rispetto al quale viene definito⁹⁸.

I due obiettivi, tuttavia, non si identificano, nemmeno in parte. Quello attribuibile al personale non dirigente si colloca, infatti, nel contesto micro-organizzativo in cui si inserisce la prestazione lavorativa, rintracciandosi nei processi strumentali al conseguimento del risultato atteso dell'unità organizzativa: esso rappresenta l'obiettivo c.d. "interno" all'organizzazione, distinto da quello con valenza "esterna", ossia il risultato dell'organizzazione medesima⁹⁹, che la normativa imputa

⁹⁷ M. Barbieri – F. Francesconi – G. Guarini, *Misurazione, valutazione e trasparenza della performance*, in F. Carinci – S. Mainardi (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico*, Milano, 2011, p. 64; M. Imperatori, *Performance, pratiche di valutazione e trasparenza: la prospettiva organizzativa*, in A. Garilli – M. Napoli (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo*, Padova, 2013, p. 185; R. Ruffini, *La valutazione della performance individuale nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2013, p. 89.

⁹⁸ S. Mainardi, *Sanzioni disciplinari e (nuove) responsabilità dei dipendenti pubblici; dalla legge al contratto collettivo, e ritorno*, in F. Carinci – S. Mainardi (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico*, Milano, 2011, p. 472; A. Sartori, *La pubblica amministrazione alla prova della valutazione della performance: una sfida con molte incognite*, in A. Garilli – M. Napoli (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo*, Padova, 2013, p. 255; P. Monda, op. ult. cit., p. 181; A. Avio, *La performance come valutazione dell'adempimento nel rapporto alle dipendenze della P.A.*, Napoli, 2017, p. 57.

⁹⁹ A. Zoppoli, *La dirigenza pubblica tra mancata riforma e persistenti equivoci*, in M. Esposito – M. Luciani – A. Zoppoli – L. Zoppoli (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2018, p. 325.

esclusivamente al dirigente responsabile dell'unità¹⁰⁰.

Se così non fosse e la valutazione della *performance* individuale risentisse direttamente del risultato finale dell'organizzazione, secondo la dottrina, si verrebbe a confondere l'obbligazione del personale non dirigente con quella propria del dirigente, al quale soltanto l'ordinamento attribuisce responsabilità del risultato organizzativo con i relativi poteri. Ne discende che, ove il dipendente fosse chiamato a rispondere del risultato organizzativo finale, verrebbe investito di un obiettivo privo del carattere della realizzabilità ex art. 5 del D.lgs. 150/2009¹⁰¹.

Infine, da ultimo, si segnala che l'art. 4, comma 1, lett. b) del d.lgs 222/2023 ha introdotto il comma 2-bis all'art. 5 con una finalità sociale specifica degli obiettivi: nell'ambito di una corretta allocazione delle risorse, gli obiettivi devono assicurare l'effettiva inclusione e le possibilità di accesso delle persone con disabilità.

3.2. Il monitoraggio della *performance* in corso di esercizio e l'attivazione di eventuali correttivi (terza fase)

Successivamente alla definizione degli obiettivi e al collegamento con le risorse, il ciclo di gestione della *performance* prevede la fase del monitoraggio in corso di esercizio dell'andamento della *performance* rispetto agli obiettivi programmati (terza fase).

Ai sensi dell'art. 6 del D.lgs. n. 150 del 2009, come novellato dal D.lgs. n. 74 del 2017 tale compito è oggi attribuito agli Organismi indipendenti di valutazione (OIV), i quali sono tenuti a verificare l'andamento della *performance* rispetto agli obiettivi

¹⁰⁰ C. Spinelli, *Buona amministrazione, efficienza organizzativa e produttività del lavoro: poteri e responsabilità del dirigente pubblico*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2009, p. 993; U. Carabelli, *Remunerazione del lavoro e incentivi: l'ambiguità della c.d. performance individuale dal punto di vista giuridico*, in *Risorse umane nella pubblica amministrazione*, 2012, p. 13; P. Monda, op. ult. cit. p. 176; A. Avio, op. cit., p. 57.

¹⁰¹ P. Monda, op. cit., p. 179

programmanti durante il periodo di riferimento, nonché a segnalare all'organo di indirizzo politico-amministrativo l'opportunità di interventi correttivi in corso di esercizio, anche in relazione al verificarsi di eventi imprevedibili tali da alterare l'assetto dell'organizzazione e delle risorse a disposizione dell'amministrazione. La norma precisa altresì che le variazioni, verificatesi durante l'esercizio, degli obiettivi e degli indicatori della *performance* organizzativa e individuale sono inserite nella Relazione sulla *performance* e vengono valutate dall'OIV ai fini della validazione della Relazione stessa.

La disposizione appare, pertanto, chiara nel distinguere in maniera netta la funzione di monitoraggio – riservata all'OIV – dalla (eventuale) funzione correttiva, spettante all'organo di indirizzo politico attraverso modifiche da inserire nella Relazione sulla *performance*.

Prima delle modifiche apportate dalla c.d. riforma "Madia" al citato art. 6, entrambe le funzioni, di monitoraggio e correttiva, risultavano riconducibili in via esclusiva all'organo di indirizzo politico, (seppure quella di monitoraggio dovesse avvenire «*con il supporto dei dirigenti*») secondo un approccio che demandava a quest'ultimo la modifica degli obiettivi fissati nel Piano della *performance*, in relazione al sopravvenire di circostanze che ne avessero richiesto una rimodulazione, assecondando un'impostazione che parte della dottrina ha reputato più coerente sul piano sistematico¹⁰².

Il monitoraggio intermedio si propone, pertanto, di acquisire informazioni circa le eventuali variazioni di bilancio intervenute e le rimodulazioni derivanti dall'assegnazione di ulteriori risorse; di rilevare le modifiche eventualmente apportate nella filiera degli obiettivi, anche con riguardo a metriche e indicatori; di verificare lo stato di avanzamento e l'andamento dei programmi operativi, in relazione ai dati di

¹⁰² A. Gabriele, *La Valutazione della performance nella "quarta" riforma del lavoro pubblico*, in *Giur. it.*, 2018, p. 1032 ss.; M. Lovo, *La valutazione dei dipendenti pubblici: novità della riforma "Madia" e questioni aperte*, in *Lav. Pubb. Amm.*, 2018, p. 111 ss.

spesa; nonché di individuare possibili proiezioni circa criticità di completamento dei programmi, sia al fine di promuovere l'adozione di interventi correttivi in corso di esercizio, sia al fine di tenerne conto nella predisposizione della programmazione strategica per gli esercizi successivi¹⁰³.

3.3 La misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale (quarta fase)

La quarta fase rappresenta il nucleo centrale del ciclo di gestione della *performance*, essendo costituita dalle attività di misurazione e valutazione della *performance*, tanto organizzativa quanto individuale.

Giova in via preliminare rammentare che, nel presente capitolo, *sub* § 1.1., è stata già approfondita la distinzione concettuale tra *performance* organizzativa e individuale, nonché, *sub* § 1.3., l'analisi dei metodi di valutazione della *performance* adottati dalle pubbliche amministrazioni.

Innanzitutto, sebbene nel linguaggio corrente i termini "misurazione" e "valutazione" siano spesso considerati sinonimi, essi, in realtà, hanno un significato diverso, come risulta dalle Linee guida emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2/2017. La "misurazione" consiste nell'attività di quantificazione del livello di raggiungimento dei risultati e degli impatti da questi prodotti su utenti e *stakeholder*, attraverso il ricorso ad indicatori. Invece, per "valutazione" si intende l'attività di analisi ed interpretazione dei valori misurati che, complementare a quella di "misurazione", tiene conto dei fattori di contesto che possono aver determinato l'allineamento o lo scostamento rispetto ad un valore di riferimento¹⁰⁴

¹⁰³ R. Picaro, op. cit., pp. 47-48.

¹⁰⁴ S. Laforgia, op. cit., p. 245.

Venendo poi agli strumenti concretamente utilizzati dai dirigenti per la misurazione e la valutazione della *performance* individuale del personale che non riveste qualifica dirigenziale, occorre rilevare come la normativa non detti prescrizioni specifiche, rimettendone l'individuazione alla discrezionalità del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* (SMVP) delle singole amministrazioni (art. 9, comma 2, D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150). Nondimeno, nella prassi applicativa, gli strumenti più frequentemente utilizzati risultano essere la "scheda di valutazione" e il "colloquio di valutazione".

La "scheda di valutazione" può essere in formato cartaceo o digitale e costituisce il mezzo attraverso il quale il valutatore esprime in maniera formale ed esplicita i propri giudizi. Essa riveste un ruolo particolarmente rilevante in quanto consente di costruire un *database* utile a monitorare nel tempo l'andamento delle prestazioni, sia individuali che di struttura.

Un secondo importante strumento nella valutazione della *performance* è rappresentato dal "colloquio di valutazione", che dovrebbe svolgersi annualmente tra il dirigente e i collaboratori e dovrebbe configurarsi come un momento qualificante, nel quale il dirigente è chiamato ad agire in maniera obiettiva e costruttiva, al fine di individuare le abilità e le motivazioni specifiche del collaboratore, ottimizzandone le prospettive e condividendo un piano di crescita individuale capace di produrre benefici per l'intera organizzazione¹⁰⁵.

Si ribadisce inoltre in questa sede che la valutazione della *performance* del personale non dirigenziale ai sensi dell'art. 9, comma 2, del D.lgs. n. 150/2009 risulta collegata: a) al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali; b) alla qualità del contributo assicurato alla *performance* dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi. Inoltre,

¹⁰⁵ A. Trasatti, *Riflessioni sul ciclo delle performance individuali nella Pubblica Amministrazione*, Roma, 2022, pp. 14-15.

nella prassi, nelle pubbliche amministrazioni di grandi dimensioni, la valutazione viene sovente, di fatto, predisposta dai funzionari o dalle elevate professionalità (“EP”) invece che dal dirigente, pur risultando formalmente adottata dal dirigente¹⁰⁶. Per un approfondimento sul punto si rimanda al presente capitolo *sub*. § 2.4.

Anche per quanto concerne la valutazione della dirigenza si rinvia, per un’analisi più dettagliata, al presente capitolo *sub* § 2.4, limitandoci in questa sede a formulare alcune osservazioni di carattere generale.

In primo luogo, va rilevato che, anche per la dirigenza, non sono previsti strumenti valutativi predefiniti essendo rimessa la valutazione della stessa alle modalità individuate dalle singole amministrazioni nel Sistema di misurazione e valutazione della *performance* (SMVP), ai sensi dell’art. 9, comma 1, del D.lgs. n. 150/2009.

Inoltre, la valutazione della dirigenza deve essere effettuata nel rispetto dei criteri stabiliti dal medesimo art. 9, comma 1, i quali configurano un chiaro rapporto osmotico tra la valutazione della *performance* organizzativa e quella individuale, comprendendo nell’oggetto della valutazione anche obiettivi di natura organizzativa. Tale osmosi è stata recepita dal legislatore dalla c.d. riforma “Madia”, che, nel modificare il citato comma 1 dell’art. 9, ha espressamente previsto che, nella valutazione della dirigenza, venga attribuito un peso prevalente alla *performance* organizzativa¹⁰⁷.

Per quanto riguarda, invece, il profilo soggettivo, ossia a chi spetti valutare la dirigenza, la dottrina prevalente ritiene che la valutazione della dirigenza di vertice, ai sensi dell’art. 14, comma 4, lett. e), del D.lgs. 150/2009 spetti all’organo di indirizzo politico-amministrativo su proposta dell’OIV, mentre la valutazione della dirigenza di base (su cui non si esprime il decreto) spetti alla dirigenza di vertice¹⁰⁸.

¹⁰⁶ M. Barbieri, A. Francesconi, E. Guarini, *Misurazione, valutazione e trasparenza della performance*, in F. Carinci, S. Mainardi (a cura di) *La Terza Riforma del Lavoro Pubblico*, 2011, pp. 73-74.

¹⁰⁷ P. Monda, *La valutazione del personale dirigente*, in *Il lavoro pubblico*, 2019, p. 796.

¹⁰⁸ G. Nicosia, *I soggetti della valutazione (percorsi di apprendimento organizzativo)*, in Esposito, Luciani, Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni: Commento*

Per quanto riguarda invece la *performance* organizzativa, la sua valutazione viene effettuata innanzitutto, ai sensi dell'art. 7, comma 1, dai soggetti individuati all'interno del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* (SMVP) delle singole amministrazioni, che talvolta attribuiscono (pur in assenza di un obbligo di legge) tale competenza ai dirigenti in relazione alle aree organizzative di rispettiva competenza. In aggiunta, l'art. 7, comma 2, del medesimo decreto precisa che la valutazione deve essere effettuata, per quanto riguarda l'amministrazione nel suo complesso, dall'OIV e l'art. 19 bis aggiunge che i cittadini (anche in forma associata) sono chiamati a partecipare alla valutazione della *performance* organizzativa dell'amministrazione, anche comunicando direttamente all'OIV il proprio grado di soddisfazione per le attività e per i servizi erogati, secondo le modalità stabilite dallo stesso organismo.

Con riguardo poi alle modalità di valutazione l'art. 8, comma 1 bis del d.lgs 150/2009 stabilisce che le valutazioni della *performance* organizzativa sono predisposte sulla base di appositi modelli definiti dal Dipartimento della funzione pubblica. Tali modelli ad oggi non risultano essere stati ancora emanati e così le amministrazioni procedono alla valutazione della *performance* organizzativa in ordine sparso con metodi stabiliti nei propri SMVP, rendicontando spesso il processo di valutazione in apposite schede che misurano il livello di raggiungimento dei risultati attesi.

L'art. 8, comma 1 bis prosegue stabilendo che nella valutazione della *performance* organizzativa occorre tener conto anche delle esperienze di valutazione svolte da agenzie esterne di valutazione, ove previste, e degli esiti del confronto tra i soggetti appartenenti alla rete nazionale per la valutazione delle amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 7 del D.P.R. 9 maggio 2016, n. 105 con particolare riguardo alla qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati.

alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai D.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia), pp. 351-352.

Merita, poi, una specifica menzione una delle più rilevanti e controverse novità introdotte dall'originaria versione del c.d. "decreto Brunetta", che originariamente all'art. 19 disciplinava le c.d. "fasce di merito" (definite dai critici anche come "gabbie di merito"). La disposizione in parola attribuiva all'Organismo indipendente di valutazione il compito di predisporre una graduatoria delle valutazioni individuali del personale, dirigenziale e non (comma 1). In tale base al successivo comma 2, in tale graduatoria il personale veniva distribuito «*in differenti livelli di performance*» e suddiviso, conseguentemente, in tre fasce: il venticinque per cento nella fascia di merito alta (alla quale era destinato il cinquanta per cento delle risorse complessive dedicate al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale); il cinquanta per cento nella fascia di merito intermedia (alla quale era attribuito il restante cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale); il venticinque per cento nella fascia di merito bassa (alla quale non corrispondeva alcuna quota di trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale). Ciò, fatti salvi alcuni ristretti margini di adattamento riservati alla contrattazione collettiva integrativa¹⁰⁹.

Il sistema – caratterizzato da un marcato irrigidimento del processo valutativo e da una significativa marginalizzazione della contrattazione collettiva – non ha, in concreto, mai trovato effettiva attuazione. Le ragioni di tale mancata attuazione sono da rinvenirsi, da un lato, nella crisi economico-finanziaria e nella conseguente adozione di misure di austerità, che hanno comportato il blocco dei trattamenti retributivi dei dipendenti e dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni; dall'altro, nella strenua opposizione manifestata dalle organizzazioni sindacali rispetto alla sua entrata in vigore.

Ne è derivata, dapprima, l'intesa intervenuta tra Governo e sindacati in data 4 febbraio 2011, volta a congelare l'operatività del citato art. 19, e, successivamente, la

¹⁰⁹ G. Ricci, M. Cuttone, *Valutazione e premi*, in *Il lavoro Pubblico*, 2019, p. 813.

trasposizione legislativa di tale intesa attraverso la disposizione di rinvio dell'entrata a regime del sistema contenuta nell'art. 6 del D.lgs. 1° agosto 2011, n. 141¹¹⁰.

Con il venir meno del blocco delle retribuzioni – a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 175 del 2015, che ha dichiarato l'illegittimità del blocco delle procedure di contrattazione collettiva ai sensi dell'art. 39 Cost., con ciò determinando indirettamente la riattivazione dei meccanismi di rinnovo contrattuale e, conseguentemente, della dinamica retributiva¹¹¹ – Governo e organizzazioni sindacali hanno sottoscritto, in data 30 novembre 2016, una nuova intesa con la quale hanno convenuto sulla necessità di superare il sistema delle “fasce di merito” e di ripristinare il ruolo centrale della contrattazione collettiva.

L'inversione di tendenza ha trovato definitiva attuazione con il D.lgs. 25 maggio 2017, n. 74 (c.d. “decreto Madia”), che ha integralmente riformulato l'art. 19 del D.lgs. 150/2009¹¹².

Nel testo ora vigente l'art. 19 dispone che il contratto collettivo nazionale, nell'ambito delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla *performance*, anche attraverso la contrattazione integrativa, 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, corrisponda un effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati (comma 1). Aggiungendo poi che per i dirigenti, il criterio di attribuzione dei premi di cui al comma 1 è applicato con riferimento alla retribuzione di risultato (comma 2).

¹¹⁰ G. Ricci, M. Cuttone, *Ibidem*.

¹¹¹ Sul punto si rinvia per un approfondimento a G. Ricci, *I diritti sociali fra politiche di austerità e ripresa economica*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2016, p. 81 ss.

¹¹² G. Ricci, M. Cuttone, *op. cit.*, pp. 813-814.

La soppressione del meccanismo delle “fasce di merito” rappresenta, tuttavia, ad avviso di chi scrive, un’occasione mancata. Se, da un lato, la predeterminazione rigida di una quota fissa di dipendenti “meritevoli” può apparire, in astratto, iniqua, dall’altro lato lo strumento perseguiva l’obiettivo – assolutamente condivisibile – di arginare la prassi, ampiamente diffusa, di attribuire valutazioni massime indistintamente a dipendenti e dirigenti, con conseguente distribuzione “a pioggia” degli incentivi previsti dal decreto e penalizzazione dei soggetti effettivamente distinti per merito, i quali finivano per percepire premi identici a quelli dei colleghi meno meritevoli.

Sul punto, merita richiamo un importante *report* sulla *performance* redatto dalla Corte dei conti nel maggio del 2024 elaborato sulla base delle segnalazioni pervenute dagli Organismi Indipendenti di Valutazione con riferimento al comparto Ministeri. In tale *report* la Corte dei conti ha evidenziato come nel triennio 2020-2022, nella quasi totalità dei Ministeri per i quali erano disponibili i dati, oltre il 95% dei dipendenti che rivestono qualifica non dirigenziale e quasi il 100% dei dirigenti abbia conseguito la classe di punteggio massima¹¹³.

Il controllo eseguito sulle premialità riconosciute ai dipendenti delle PA centrali nel triennio 2020-2022 ha evidenziato inoltre la diffusa indicazione di obiettivi particolarmente bassi e autoreferenziali, oltre alla scelta di indicatori di *performance* poco sfidanti¹¹⁴.

3.4. L’utilizzo di sistemi premianti e la rendicontazione dei risultati (quinta e sesta fase)

¹¹³ Corte dei conti, *Deliberazione n. 62/2024/G – Segnalazioni inviate alla Corte dei conti dagli Organismi indipendenti di valutazione e istituti di premialità riconosciuti al personale dipendente (2020–2022)*, adottata il 13 maggio 2024, pp. 52 e ss., pubblicata sul sito istituzionale della Corte dei conti.

¹¹⁴ Corte dei conti, *ivi*, p. 47 ss.

Il ciclo della *performance* si chiude con l'utilizzo di sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito (quinta fase), di cui parleremo ampiamente all'interno del Capitolo III, e con la rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi di controllo interni ed esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi (sesta ed ultima fase).

Tale ultima fase consiste dunque nell'attività con cui l'amministrazione pubblica rende conto dei risultati effettivamente raggiunti rispetto agli obiettivi precedentemente programmati, comunicandoli sia all'interno (organi di indirizzo politico-amministrativo, vertici delle amministrazioni e organi di controllo interni) sia all'esterno (organi di controllo esterni, cittadini, utenti e altri *stakeholder*) dell'amministrazione.

Attraverso tale fase viene esplicitato il principio di *accountability* in ambito pubblico con cui la pubblica amministrazione rendiconta agli *stakeholders* interni ed esterni i risultati conseguiti e gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi programmati.

Sul piano pratico invece l'attuazione concreta della rendicontazione dei risultati avviene tramite la redazione e pubblicazione della Relazione annuale sulla performance, ossia il documento previsto dall'art. 10, comma 1 lett. b) del D.lgs 150/2009, che ogni amministrazione è tenuta ad adottare entro il 30 giugno di ciascun anno. Per un'analisi più dettagliata della Relazione annuale sulla *performance* si rinvia a quanto esposto *supra*, nel presente paragrafo 3.

4. Cenni di comparazione: la valutazione della *performance* nell'ordinamento francese

All'interno del presente paragrafo verranno forniti, in un'ottica di comparazione, brevi cenni riguardo alla disciplina prevista in materia di valutazione della *performance* dei dipendenti pubblici di un ordinamento tanto vicino quanto diverso dal nostro: quello francese.

Sono innanzitutto necessarie e doverose alcune brevi premesse: la Francia, a differenza dell'Italia, non ha mai provveduto a privatizzare e/o contrattualizzare i rapporti di lavoro dei suoi *agents publics* (dipendenti pubblici), che continuano oggi a rimanere disciplinati dal diritto pubblico. Infatti, il movimento del c.d. *New Public Management* che, come noto, era volto a promuovere l'applicazione al contesto pubblico degli strumenti tipici del settore privato, anche a causa del peso dell'apparato statale francese e dell'influenza delle sue organizzazioni sindacali, ha trovato in Francia, a differenza dei paesi anglosassoni, applicazione in forma attenuata. Così il NPM "*à la française*" si è realizzato senza sconvolgimenti giuridici o sociali di rilievo, bensì attraverso l'adozione di nuovi strumenti di gestione tra i quali, come vedremo, rientrano a pieno titolo le modifiche intervenute al sistema di valutazione dei dipendenti pubblici, che, nella sua versione più recente, è stato "importato" dal settore privato e risulta oggi caratterizzato da una spiccata flessibilità gestionale e dall'assenza di particolari vincoli burocratici¹¹⁵.

In aggiunta, si pone in evidenza come in Francia la definizione di dipendente pubblico ("*agent public*") non sia unica. Al suo interno, infatti, vi rientrano essenzialmente due grandi categorie: da un lato i *fonctionnaires*, i quali vantano un impiego di carattere permanente e a tempo pieno, sono immessi in un ruolo in un

¹¹⁵ P. Crozet, *Fonction publique : de la lente mort de la notation à l'institutionnalisation de l'entretien professionnel*, in *Gérer & Comprendre*, n. 128, juin 2017, p. 36.

grado della gerarchia dell'amministrazione e potremmo quindi definirli come i "dipendenti pubblici di ruolo"¹¹⁶; dall'altro, gli *agents publics contractuels* che costituiscono invece i "dipendenti pubblici non di ruolo". Essi si distinguono dai *fonctionnaires* in quanto possono essere reclutati in tempi rapidi, senza procedure particolarmente vincolanti, per una durata variabile (tradizionalmente a tempo determinato, ma in tempi recenti si sono notevolmente ampliate le possibilità di ricorrere agli *agents publics contractuels* anche a tempo indeterminato, per consentire di far fronte a esigenze permanenti delle pubbliche amministrazioni) e senza acquisire un grado della gerarchia dell'amministrazione.¹¹⁷

Infine, in Francia il pubblico impiego risulta articolato in tre grandi "*Fonctions publiques*", ciascuna delle quali risulta regolata da norme specifiche: (i) la "*fonction publique d'État*", che comprende il personale delle amministrazioni centrali dello Stato; (ii) la "*fonction publique territoriale*", che riguarda i dipendenti degli enti pubblici locali; e infine (iii) la "*fonction publique hospitalière*" che comprende il personale pubblico addetto ad attività di carattere sanitario e sociale¹¹⁸.

4.1. Dall'originario sistema della "*notation*" all'"*entretien professionnel*"

Il primo sistema di valutazione dei *fonctionnaires* affermatosi in Francia risale al secondo dopoguerra e venne formalmente introdotto con il primo statuto generale dei funzionari del 19 ottobre 1946, che istituì per la prima volta una procedura uniforme di valutazione annuale per i dipendenti pubblici¹¹⁹.

¹¹⁶ O. Cayla, *L'inexprimable nature de l'agent public*, *Enquête*, 7 | 1999, p. 6.

¹¹⁷ C. Fortier, *Droit de la fonction publique*, 2^e éd., Dalloz, 2022, p. 8.

¹¹⁸ C. Fortier, *ivi*, pp. 29-30.

¹¹⁹ Si vedano a riguardo gli artt. 38-43 dalla *Loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires*.

Tale sistema, denominato “*notation*”, è stato per lungo tempo l’unico strumento utilizzato per valutare il “*valeur professionnelle*” dei dipendenti pubblici e dalla sua introduzione sino alla sua completa abolizione – avvenuta soltanto nel 2021 – esso è rimasto pressoché immutato.

La *notation* consisteva in una valutazione annuale della *performance* individuale del dipendente pubblico, espressa dal capo di servizio attraverso due elementi chiave: un punteggio numerico (la cui scala era compresa tra 0 e 20 punti) e una valutazione di carattere generale (“*appréciation générale*”)¹²⁰.

Nella prassi, tuttavia, il punteggio attribuito ai funzionari risultava caratterizzato da un’evidente indifferenziazione. Già nel 1954, Roger Grégoire, *Directeur de la fonction publique* dal 1945 al 1955, evidenziava come in tutte le amministrazioni statali la gamma dei punteggi numerici attribuiti attraverso la *notation* ai dipendenti fosse estremamente ridotta venendo utilizzati soltanto i quattro o cinque punteggi più alti della scala e come tale diffusa passi valutativa tendesse a sopprimere qualsiasi differenziazione tra i dipendenti realmente meritevoli e quelli meno validi¹²¹.

Tuttavia, nonostante il malfunzionamento del sistema della “*notation*” fosse ampiamente noto agli addetti ai lavori, è stato soltanto con la pubblicazione del rapporto del Comitato d’inchiesta sui costi e i rendimenti dei servizi pubblici del 2001 che il legislatore si è (finalmente) deciso a riformare lo strumento¹²².

In tale rapporto, veniva innanzitutto rilevato come più della metà dei *fonctionnaires* non fosse soggetta alle disposizioni del *décret n°59-308 du 14 février 1959*, che fissava le condizioni generali di *notation* e di avanzamento di carriera dei funzionari dello Stato, bensì a meccanismi di valutazione separati introdotti dagli statuti delle singole amministrazioni o a tentativi delle amministrazioni al margine della legalità di limitare attraverso griglie o scale di valutazione contenute in circolari la libertà del valutatore

¹²⁰ P. Crozet, op. cit., p. 36.

¹²¹ R. Grégoire, *La fonction publique*, rist. Dalloz, 2005, p. 227.

¹²² P. Crozet, op. cit., p. 37.

che, quando venivano sottoposti al vaglio del giudice amministrativo, erano spesso dichiarati illegittimi¹²³.

Nel rapporto veniva poi evidenziato come, quando applicata, la procedura di *notation* risultasse del tutto inefficace, come dimostra il fatto che vi erano amministrazioni centrali in cui oltre il 90% dei dipendenti pubblici otteneva un punteggio pari o superiore a 19 (su 20)¹²⁴. Anche la valutazione di carattere generale ("*appréciation générale*") aveva progressivamente perso la propria utilità: essa veniva nella prassi redatta con un linguaggio formale, ricco di allusioni e di non detti, così da finire per mancare di sincerità e non risultare realmente utilizzabile come strumento di orientamento della carriera del dipendente pubblico¹²⁵.

L'emanazione della *loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001*, c.d. "LOLF", può essere letta quale ulteriore fattore alla base del superamento del sistema della *notation* e dell'introduzione dell'attuale "*entretien professionnel*" (colloquio professionale). Con essa, infatti, è stato riformato il bilancio pubblico francese sostituendo alla logica meramente autorizzatoria della spesa un'impostazione orientata ai risultati e articolando il bilancio in missioni, programmi e azioni, ciascuno corredato da obiettivi e indicatori di *performance*¹²⁶.

La necessità delle amministrazioni di rispettare gli obiettivi di *performance* fissati dalla LOLF ha così reso inevitabile una revisione del sistema di valutazione dei dipendenti pubblici, esistendo evidenti interazioni tra la riforma di bilancio e la gestione delle risorse umane pubbliche¹²⁷.

¹²³ Comité d'enquête sur les coûts et les rendements des services publics, 2001, p. 9.

¹²⁴ Comité d'enquête sur les coûts et les rendements des services publics, 2001, p. 5.

¹²⁵ Comité d'enquête sur les coûts et les rendements des services publics, 2001, p. 7.

¹²⁶ Per un approfondimento sulla c.d. "LOLF" si rinvia a F. Archibugi, *La "performance" dell'azione pubblica in Francia: stato di avanzamento e stato dell'arte*.

¹²⁷ J. Lapin, *Performance et fonction publique de l'État : les récentes réformes*, in *Revue française d'administration publique*, n. 131, 2009, p. 602.

In dottrina è stato infatti evidenziato come « *la LOLF a conduit à s'interroger sur la meilleure manière de concilier le cadre réglementaire du statut de la fonction publique avec une approche plus individualisée des carrières et des rémunérations* »¹²⁸.

La sostituzione della *notation* con l'*entretien* costituisce tuttavia un processo non immediato ma che si è realizzato nella *fonction publique d'État* (che rappresenta da sempre il modello di riferimento per le altre *fonctions publiques*) progressivamente in tre fasi: (i) nel 2002 l'*entretien* è stato introdotto come strumento complementare alla *notation*; (ii) nel 2007 esso ha iniziato a sostituire in via sperimentale la *notation*; (iii) infine, dal 2012, la *notation* è stata definitivamente abolita con piena sostituzione della stessa da parte dell'*entretien*¹²⁹.

Più precisamente, la prima introduzione dell'*entretien*, nell'ordinamento francese – che inizialmente era denominato “*d'évaluation*” – è avvenuta ad opera del *Décret n° 2002-682 du 29 avril 2002*. Alla fine del 2005, l'*entretien d'évaluation* si applicava a poco più di un terzo dell'organico dei *fonctionnaires de l'État*, ma il bilancio della sua introduzione risultava controverso dato che agli effetti positivi legati all'instaurazione di un dialogo tra il dipendente il superiore gerarchico si contrapponevano gli oneri derivanti dalla coesistenza dei due sistemi valutativi¹³⁰.

La vera e propria sostituzione della *notation* – seppure ancora in via sperimentale – si deve alla *loi n°2007-148 du 2 février 2007* che ha autorizzato il Governo a sperimentare nuove modalità di valutazione dei dipendenti pubblici, diverse dalla tradizionale *notation*, e al *décret n°2007-1365 du 17 septembre 2007* che ha introdotto la sperimentazione dell'*entretien* – ridenominato “*professionnel*”, senza che l'evoluzione terminologica venisse tuttavia spiegata – nella *fonction publique d'État*. Con uno scarto

¹²⁸ A. Lambert, D. Migaud, *La mise en place de la loi organique relative aux lois de finances*, Paris, Les rapports du Sénat, no. 272, 2006, p. 58.

¹²⁹ R. Pierronnet, *Quel usage de l'entretien professionnel dans la gestion du personnel administratif des universités ?*, in *Revue française d'administration publique*, n. 169, 2019, pp. 172-173.

¹³⁰ P. Crozet, op. cit., p. 38.

temporale, la sperimentazione dell'*entretien professionnel* venne introdotta anche nelle funzioni pubbliche territoriale e ospedaliera¹³¹.

Infine, la *notation* è stata definitivamente abbandonata nel 2012 nella *fonction publique d'État*, poi nel 2015 all'interno della *fonction publique territoriale* e infine solo nel 2021 nella *fonction publique hospitalière*¹³².

4.2. Il funzionamento dell'“*entretien professionnel*”

La disciplina dell'*entretien professionnel* risulta oggi contenuta nel *Décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010* per i *fonctionnaires* delle amministrazioni centrali dello Stato, nel *Décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014* per i *fonctionnaires* degli enti pubblici locali, e infine dal *Décret n° 2020-719 du 12 juin 2020* per i *fonctionnaires* del settore sanitario.

Sebbene disciplinato da fonti normative diverse, l'*entretien professionnel* presenta nei tre versanti della funzione pubblica francese la stessa struttura, sintetizzabile come segue.

Innanzitutto, l'*entretien professionnel* si svolge con cadenza annuale tra il *fonctionnaire* e il proprio «superiore gerarchico diretto» che secondo la giurisprudenza deve essere identificato nella persona titolare delle prerogative necessarie per organizzare il lavoro del *fonctionnaire*, impartirgli istruzioni, controllarne l'attività nonché validare, modificare o revocarne gli atti¹³³. Tale definizione consacra una concezione di carattere funzionale del «superiore gerarchico diretto», che non coincide necessariamente con l'organigramma di servizio.

¹³¹ P. Crozet, *Ibidem*.

¹³² Si vedano, rispettivamente, per la *fonction publique d'État* la *Circulaire du 23 avril 2012* (NOR: MFPPF1221534C), per la *fonction publique territoriale* il *Décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014* e per la *fonction publique hospitalière* il *Décret n° 2020-719 du 12 juin 2020*.

¹³³ Cfr. CAA Lyon, 3 décembre 2018, n. 16LY00043.

Ne deriva che la valutazione è affidata al soggetto che, al di là della posizione formale rivestita nella gerarchia dell'amministrazione, sia in grado di esercitare con effettività il ruolo di valutatore, disponendo di una conoscenza concreta e complessiva sia dell'attività del funzionario, sia del funzionamento del servizio¹³⁴.

La tenuta annuale dell'*entretien professionnel* è volta infatti, da un lato, a consentire al *fonctionnaire* di tracciare un bilancio della propria attività lavorativa, mettendo in luce tanto le difficoltà affrontate quanto le opportunità valorizzate, e, dall'altro, a formalizzare e a vedersi attribuire obiettivi, il tutto in un contesto valutativo che, essendo fondato su criteri solo debolmente formalizzati, si impernia essenzialmente sul dialogo e sulla negoziazione, in rapporto alla concreta situazione lavorativa¹³⁵.

Venendo al contenuto vero e proprio del colloquio, la legge¹³⁶ stabilisce che esso si debba articolare essenzialmente intorno a sette tematiche, relative alle mansioni del funzionario, alle modalità con cui esse vengono svolte e alle prospettive di crescita professionale. In particolare, devono essere oggetto di discussione: (i) i risultati professionali conseguiti, avuto riguardo agli obiettivi assegnati e alle condizioni di organizzazione e funzionamento del servizio; (ii) gli obiettivi fissati per l'anno successivo e le prospettive di miglioramento dei risultati professionali; (iii) la condotta professionale ("*manière de servir*"); (iv) le competenze acquisite attraverso l'esperienza professionale maturata; (v) ove applicabile, le capacità di direzione e coordinamento; (vi) le esigenze formative, valutate in rapporto alle mansioni attribuite e al percorso professionale; (vii) le prospettive di crescita professionale, con riferimento alla carriera e alla mobilità¹³⁷.

¹³⁴ C. Fortier, op. cit., p. 94.

¹³⁵ R. Pierronnet, op. cit., p. 172.

¹³⁶ si vedano, rispettivamente, l'art. 3 del *Décret n° 2010-888 du 28 juill. 2010* per la *fonction publique d'État*, l'art. 3 del *Décret n° 2014-1526 du 16 déc. 2014* per la *fonction publique territoriale* e l'art. 4 del *Décret n° 2020-719 du 12 juin 2020* per la *fonction publique hospitalière*.

¹³⁷ C. Fortier, op. cit., p. 94.

La valutazione del “*valeur professionnelle*” del *fonctionnaire* deve poi essere formalizzata in un *compte rendu* (rapporto di valutazione). Esso comprende, di regola, dopo una descrizione dell’incarico ricoperto dal *fonctionnaire*, la valutazione dell’attività da questi resa e dei risultati conseguiti nel corso dell’anno trascorso rispetto agli obiettivi prefissati, nonché un esame specifico delle sue qualità professionali (competenze tecniche, contributo reso al servizio, capacità relazionali, ed eventualmente capacità di direzione o di gestione di progetti, etc.). Il *compte rendu* include altresì, oltre agli obiettivi assegnati al *fonctionnaire* per l’anno successivo e alle prospettive di sviluppo professionale, una valutazione complessiva – espressa in forma letterale e non numerica – circa la sua *manière de servir*¹³⁸.

La valutazione del *valeur professionnelle* del *fonctionnaire* resa all’interno del *compte rendu* riveste un’importanza fondamentale per l’andamento della carriera di quest’ultimo. Essa può, infatti, in primo luogo e nell’immediato, dar luogo ad un *avancement d’echelon* (scatto d’anzianità), dal momento che il *compte rendu* può essere corredato da un documento aggiuntivo volto a proporre una riduzione o un aumento di anzianità. Ma più in generale, esso costituisce il criterio di riferimento per l’esame di ogni istanza di promozione, di attribuzione di premi o di trasferimento¹³⁹.

In ragione del rilievo che il *compte rendu* riveste per la carriera del *fonctionnaire*, quest’ultimo è tenuto a sottoscriverlo per attestare l’avvenuto svolgimento dell’*entretien* e la presa visione del contenuto del rapporto. Inoltre, il *fonctionnaire*, qualora non ne condivida il contenuto, può chiederne la revisione, sia in sede amministrativa – mediante il ricorso c.d. “*gracieux*” (rivolto al superiore gerarchico diretto), o mediante il ricorso c.d. “*hiérarchique*” (rivolto all’autorità amministrativa da cui dipende il predetto superiore) – che giudiziale, attraverso un ricorso per eccesso di potere. In quest’ultimo caso, tuttavia, il giudice amministrativo, esercita sulle

¹³⁸ C. Fortier, *Ibidem*.

¹³⁹ C. Fortier, *ivi.*, pp. 94-95.

valutazioni espresse in tale rapporto un controllo limitato, circoscritto alla sola ipotesi di errore manifesto di valutazione¹⁴⁰.

Per quanto riguarda invece gli *agents publics contractuels*, essi non sono sempre sottoposti a una valutazione formalizzata mediante *entretien professionnel*. In particolare, risultano esclusi da tale procedura coloro che sono stati assunti per soddisfare un'esigenza temporanea dell'amministrazione o per una durata pari o inferiore a un anno. Diversamente, ogni *agent public contractuel* reclutato per far fronte a un'esigenza permanente dell'amministrazione mediante contratto di durata superiore a un anno è tenuto a sostenere annualmente un *entretien professionnel*, alle medesime condizioni previste per i *fonctionnaires*. Di tale colloquio viene redatto un *compte rendu*, strutturato in modo analogo a quello predisposto in occasione dell'*entretien professionnel* dei *fonctionnaires*, che può, del pari, essere oggetto di contestazione attraverso le stesse vie di ricorso e assume rilevanza, in particolare, al fine della rivalutazione triennale della retribuzione dell'*agent public contractuel*¹⁴¹.

¹⁴⁰ C. Fortier, *ivi.*, pp. 94-95.

¹⁴¹ C. Fortier, *ivi.*, p. 151.

Capitolo III: Progressioni e premi

1. Il trattamento accessorio

Il trattamento economico dei dipendenti pubblici è suddiviso nel trattamento economico fondamentale, che rappresenta la voce più consistente della retribuzione e nel trattamento economico accessorio¹.

Ciò è stabilito a chiare lettere dall' art. 45 del D.lgs. 165/2001, il quale, tuttavia, non specifica le singole voci retributive che compongono i due distinti trattamenti economici, rimettendo alla contrattazione collettiva il compito di individuare le diverse nozioni di retribuzione e gli elementi che concorrono alla loro formazione.

Sul punto, ad ogni modo, si rileva come la fonte collettiva offra un quadro abbastanza disarticolato in ordine alla definizione delle due distinte voci retributive. Con riferimento alla tornata contrattuale del triennio 2019-2021, infatti, si osserva che il CCNL Funzioni Centrali (art. 44) e il CCNL Funzioni Locali (art. 73) si limitano a elencare unitariamente tutte le voci che compongono il trattamento economico, senza operare alcuna distinzione tra trattamento fondamentale e accessorio. Diversamente, il CCNL Istruzione e Ricerca (art. 111) e il CCNL Sanità (art. 60) prevedono un'esplicita distinzione per elencazione delle singole voci retributive riconducibili al trattamento fondamentale e al trattamento accessorio.

¹ Secondo i dati offerti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, aggiornati all'anno 2023, il trattamento economico accessorio rappresenta l'11,49% della retribuzione complessiva dei dipendenti pubblici del comparto Ministeri, il 10,88% della retribuzione dei dipendenti del comparto Regioni ed autonomie locali, il 9,83% della retribuzione dei dipendenti del comparto Sanità e, infine, soltanto il 3,94% della retribuzione dei dipendenti del comparto Scuola. I dati offerti sono stati reperiti dal seguente indirizzo web: <https://contoannuale.rgs.mef.gov.it/it/web/sicosito/retr-accessoria-media>.

Inoltre, il CCNL Funzioni Centrali relativo alla più recente tornata contrattuale 2022-2024, unico CCNL alla data di redazione del presente elaborato sottoscritto per tale periodo, sembrerebbe ripristinare la separazione tra le due componenti retributive distinguendo tra trattamento fondamentale (art. 29) e trattamento accessorio (art. 33), pur senza fornirne una definizione espressa.

La mancata definizione di specifici ed univoci criteri distintivi tra i due emolumenti da parte della contrattazione collettiva risulta in parte superata in via interpretativa dalla dottrina, la quale chiarisce che sono ascrivibili al trattamento economico fondamentale tutte le voci fisse, la cui funzione sia quella di remunerare la professionalità media del dipendente pubblico². Si tratta, dunque, di emolumenti aventi natura generale e universale, corrisposti al dipendente in modo non occasionale. Tra di essi vi rientrano, oltre allo stipendio tabellare, commisurato al livello di inquadramento e alla posizione economica, la retribuzione individuale di anzianità, il differenziale stipendiale derivante dalla progressione economica all'interno dell'Area orizzontale, nonché quello derivante dal sistema di classificazione professionale ed eventuali assegni *ad personam*, normalmente riconosciuti al dipendente al fine di garantirgli la conservazione del miglior trattamento economico fondamentale già in godimento, in occasione di un mutamento del rapporto di lavoro. Il trattamento economico accessorio, invece, si caratterizza per l'“eventualità” nell'erogazione e per la “non universalità” dei soggetti destinatari. Tale natura emerge, oltre che dall'art. 45, comma 3, del D.lgs. 165/2001 – che, come vedremo, ne delimita l'ambito applicativo in relazione a tre parametri tassativi di natura fattuale corrispondenti a prestazioni effettivamente rese, e commisurativi della produttività (la *performance* individuale e organizzativa) o di particolari condizioni di lavoro – anche, “per differenza”, dall'art. 7 del D.lgs. n. 165/2001 il quale vieta l'erogazione di

² Si vedano sul punto L. Fiorillo, *Il diritto del lavoro nel pubblico impiego*, Padova, 2018, p. 220; E. A. Apicella, *Lineamenti del pubblico impiego «privatizzato»*, Milano, 2012, p. 201.

trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese.³

Non sempre, tuttavia, questo criterio distintivo trova puntuale riscontro nella giurisprudenza. Infatti, pur essendo pacifico che il trattamento economico fondamentale comprenda gli elementi retributivi aventi carattere di generalità, corrisposti in modo fisso e non occasionale, non è raro che alcune indennità, pur erogate in maniera costante e destinate alla generalità dei dipendenti, siano escluse dal trattamento fondamentale unicamente perché espressamente qualificate come accessorie dalla contrattazione collettiva, che diventa così l'unica fonte deputata a qualificarne astrattamente la natura giuridica^{4,5}

Con riferimento alla retribuzione accessoria, poi, come noto, la riforma Brunetta del 2009 ha prodotto un radicale mutamento che ha inciso anche sulla terminologia utilizzata per il trattamento economico dei dipendenti pubblici. In particolare, il trattamento economico accessorio ha assunto una connotazione soprattutto "premiata" (e dunque "variabile") e la nozione di produttività (sia individuale che collettiva) è stata assorbita dal concetto di *performance* (nelle sue dimensioni individuale e organizzativa).⁶

³ G. Gentile, *Orientamenti giurisprudenziali sulla retribuzione variabile e accessoria nel lavoro pubblico*, pubblicato in ADL, n. 3/2024, p. 686.

⁴ Un esempio significativo è rappresentato dall'indennità di servizio penitenziario, la cui natura di trattamento economico accessorio è stata affermata dalla Corte d'Appello di Torino, 28 maggio 2019, n. 408, sulla base dell'interpretazione dei CCNL del 1995 e del 1999. La Corte ha rilevato che, sebbene l'indennità presenti caratteristiche tipiche del trattamento fondamentale – come la pensionabilità, l'assoggettamento alle medesime ritenute previdenziali e l'erogazione generalizzata a tutti i dipendenti – la sua qualificazione giuridica resta comunque quella di trattamento accessorio, poiché l'art. 45, comma 1, del D.lgs. n. 165/2001 attribuisce alla contrattazione collettiva la competenza esclusiva in materia di classificazione delle voci retributive.

⁵ G. Gentile, op. cit., p. 687.

⁶ G. Gentile, *Ibidem*.

Principio cardine in materia di trattamento accessorio, come anticipato, è quello previsto dall'art. 7, comma 5, del D.lgs. 165/2001, secondo cui le pubbliche amministrazioni non possono procedere all'erogazione di trattamenti economici accessori non corrispondenti a prestazioni effettivamente rese. Tale disposizione mira, in particolare, a valorizzare il merito e la qualità della prestazione lavorativa, da un lato impedendo le c.d. "erogazioni a pioggia"⁷, dall'altro ponendo le basi per un miglioramento della qualità dei servizi offerti dalla p.a., in coerenza con i principi di efficacia ed efficienza di cui agli artt. 1, comma 2, e 2, comma 1, del D.lgs. 150/2009, intesi quali corollario del più generale principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione⁸.

In diversi *loci* normativi viene poi evidenziato il necessario collegamento – vera e propria *condicio sine qua non* – tra la predisposizione del sistema di valutazione previsto dal Titolo II del D.lgs 150/2009 e l'erogazione della retribuzione di *performance*. Ciò risulta a chiare lettere dall'art. 24, comma 1-quater, del D.lgs. 165/2001, dall' art. 3, comma 5, del D.lgs 150/2009 e dall'art. 18, comma 2, del D.lgs 150/2009⁹.

All'interno del *genus* rappresentato dal trattamento economico accessorio emerge inoltre, come si è avuto modo di vedere, la *species* costituita dalla retribuzione correlata ai risultati conseguiti. Tale forma di remunerazione riguarda tanto il personale con qualifica dirigenziale, come previsto dall'art. 24, comma 1, del D.lgs.

⁷ Il principio trova ulteriore conferma nell'articolo 18, comma 2, del D.lgs. n. 150/2009, il quale vieta la distribuzione indifferenziata o sulla base di su automatismi di incentivi e premi collegati alla *performance* in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione adottati ai sensi dello stesso decreto. Sul punto, si veda in dottrina S. Laforgia, *La valutazione della performance*, in AA.VV., *Lavoro pubblico*, Milano, 2018, p. 239.

⁸ G. Ricci, M. Cuttone, *Valutazioni e premi*, in *Il lavoro pubblico*, 2019, pp. 808-809.

⁹ G. Ricci, M. Cuttone, *ivi*, p. 809.

165/2001, quanto il personale privo di tale qualifica, come stabilito dall'art. 17, comma 1, lettera e-bis, e dall'articolo 18, comma 1, del D.lgs. 150/2009.¹⁰

In particolare, come anticipato, entro il perimetro tracciato dalle disposizioni di legge, è rimessa alla contrattazione collettiva nazionale la definizione dei trattamenti economici accessori collegati alla *performance* individuale e organizzativa come precisato, per il personale con qualifica dirigenziale, dall'art. 24, commi 1-bis e 1-ter, D.lgs 165/2001, e, per il personale privo di qualifica dirigenziale, dall'art. 45, D.lgs 165/2001. A cascata, la contrattazione collettiva integrativa ha il compito di destinare alla retribuzione di *performance* una quota prevalente delle risorse per il trattamento accessorio, ai sensi dell'art. 40, comma 3-bis, D.lgs 165/2001.

Nello specifico, per il personale con qualifica dirigenziale l'art. 24, comma 1-bis del D.lgs 165/2001 prevede che il trattamento economico accessorio collegato ai risultati debba costituire almeno il 30 per cento della retribuzione complessiva del dirigente.

Per il personale privo di qualifica dirigenziale, invece, l'art. 45, comma 3, D.lgs 165/2001 conferma la competenza della contrattazione collettiva nella definizione del trattamento accessorio e traccia i parametri in base ai quali esso deve essere riconosciuto, ossia: a) la *performance* individuale, b) la *performance* organizzativa, con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione; c) l'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute. A tali cause di attribuzione, si aggiungono due norme di cautela: la necessità di prevedere apposite risorse, tra quelle previste per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro, destinate a premiare il merito e il miglioramento della *performance* dei dipendenti, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica (comma 3-bis); nonché la

¹⁰ G. Ricci, M. Cuttone, *Ibidem*.

responsabilità in capo ai dirigenti nell'attribuzione dei trattamenti economici accessori (comma 4).¹¹

Va ricordato, inoltre, che il legislatore del 2009, animato da una evidente sfiducia nei confronti del sistema negoziale del pubblico impiego, aveva sostanzialmente esautorato la contrattazione collettiva di ogni competenza, introducendo un modello di distribuzione unilaterale e forzata delle risorse destinate al ciclo della *performance*. L'art. 19, D.lgs 150/2009, nella sua formulazione originaria, delineava infatti un sistema premiale – riferito sia al personale dirigenziale sia a quello non dirigenziale – fondato su “fasce di merito” rigidamente predeterminate dalla legge, attribuendo all'organismo indipendente di valutazione il compito di redigere una graduatoria delle valutazioni individuali del personale e di allocare i dipendenti nelle diverse fasce. Tale sistema, tuttavia, non ha mai trovato effettiva attuazione, per ragioni storico-congiunturali ampiamente esaminate in dottrina¹².

Venuta meno la rigida ripartizione in “fasce di merito” ad opera della riforma del 2017 e il conseguente vincolismo organizzativo introdotto dal D.lgs 150/2009, è stato restituito all'autonomia negoziale il profilo distributivo dei trattamenti premiali. Spetta dunque oggi alla contrattazione collettiva definire il grado di oscillazione della quota prevalente delle risorse destinate alla *performance*, individuando la proporzione da assegnare rispettivamente alla componente individuale o a quella organizzativa.¹³

I CCNL, a riguardo, come avremo modo di vedere, per certi versi smentendo la tradizionale preferenza degli attori sindacali per la *performance* collettiva,

¹¹ G. Gentile, op. cit. pp. 689-689.

¹² Si vedano sul punto M. Biasi, *La valutazione della performance all'indomani della quarta riforma del lavoro pubblico*, in *Var. Temi Dir. Lav.*, 2020, p. 323; A. Bellavista, *I rinnovi contrattuali*, in A. Garilli, C. De Marco, A. Bellavista, M. Marinelli, A. Riccobono, M. Nicolosi, A. Gabriele, *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la “riforma Madia”*, Padova, 2018, p. 157.

¹³ G. Gentile, op. cit., pp. 689-690.

sembrerebbero aver regolato la materia secondo criteri di equilibrio tra le diverse componenti del trattamento economico accessorio. Così se da un lato, le risorse sono state destinate anche a voci correlate a parametri ulteriori rispetto alla *performance*, ampliando così il perimetro del trattamento accessorio (si pensi, ad esempio, alle indennità connesse a particolari condizioni di lavoro o a situazioni di disagio); dall'altro lato, è stato previsto, che la contrattazione integrativa destini almeno il 30 per cento delle risorse prevalenti alla *performance* individuale, al fine di assicurare una reale valorizzazione del merito e della qualità della prestazione^{14.15}

1.1 Il “blocco” della contrattazione collettiva e il suo superamento ad opera della Corte Costituzionale

Come anticipato nei capitoli che precedono, al fine di fronteggiare la grave crisi economico-finanziaria originatasi negli Stati Uniti nel biennio 2007-2008 e successivamente diffusasi a livello globale, il legislatore è intervenuto con l'art. 9 del D.L. 78/2010, prevedendo il blocco del trattamento economico complessivo dei dipendenti pubblici per il triennio 2011-2013, con conseguente paralisi della tornata contrattuale 2010-2012 per il personale pubblico contrattualizzato. Tali misure sono state confermate e prorogate in sede di conversione con la L. 122/2010, la quale, all'art. 9, comma 2-bis, stabiliva che l'ammontare complessivo del trattamento accessorio dovesse rimanere quello previsto per l'anno 2010, con riduzione proporzionale alle cessazioni dal servizio.

¹⁴ Si veda a riguardo l'art. 33, comma 3, del CCNL Funzioni centrali del 27 gennaio 2025, l'art. 80, comma 3 del CCNL Funzioni locali del 16 novembre 2022 e l'art. 120, comma 3 del CCNL Istruzione e Ricerca del 18 gennaio 2024.

¹⁵ G. Gentile, op. cit., p. 690.

Successivamente, l'art. 16, comma 1, lett. b), del D.L. 98/2011 ha conferito al Governo la delega a emanare, mediante regolamento, la proroga del blocco dei trattamenti economici, anche accessori, sino al 31 dicembre 2014. Tale previsione è stata attuata con il D.P.R. 122/2013, che all'art. 1, comma 1, lett. a) e b), ha prorogato il blocco salariale fino alla predetta data. L'art. 1, commi 453, 454 e 456, della L. 147/2013 (Legge di stabilità 2014) è poi intervenuto disponendo la rimozione del blocco della contrattazione collettiva per gli anni 2013 e 2014, limitatamente alla sola parte normativa e senza possibilità di recupero per la parte economica, estendendo tale disciplina al personale convenzionato con il Servizio Sanitario Nazionale e prorogando il blocco del trattamento accessorio fino al 31 dicembre 2014.

Con l'art. 1, commi 254 e 256, della L. 190/2014 (Legge di stabilità 2015), il legislatore ha poi ulteriormente prorogato il blocco della contrattazione per il personale contrattualizzato e il blocco salariale per il personale non contrattualizzato sino al 31 dicembre 2015.

A tali interventi di contenimento delle dinamiche retributive si sono affiancate misure specifiche di contenimento dell'indennità di vacanza contrattuale, istituto volto a compensare parzialmente la perdita di potere d'acquisto dei dipendenti pubblici durante i periodi di mancato rinnovo contrattuale. L'art. 9, comma 17, del D.L. 78/2010 ha infatti disposto la sospensione dei meccanismi di adeguamento automatico dell'indennità di vacanza contrattuale per il triennio 2011-2013, impedendo qualsiasi incremento rispetto ai valori vigenti al 2010. Tale misura è stata successivamente confermata e prorogata dalle leggi finanziarie e di stabilità successive, tra cui la L. 147/2013 (art. 1, comma 452) e la L. 190/2014 (art. 1, comma 255)¹⁶.

Il blocco del trattamento economico dei dipendenti pubblici realizzato dal complesso articolato normativo appena richiamato, è stato sottoposto al vaglio della

¹⁶ L. M. Dentici, *La retribuzione nel lavoro pubblico in tempi di crisi*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 4/2019, pp. 66-67.

Corte costituzionale a seguito della proposizione di due distinte questioni di legittimità costituzionale.

La prima questione è stata sollevata dal Tribunale di Roma con ordinanza del 27 novembre 2013, nella quale sono stati prospettati dubbi di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 9, commi 1 e 17, primo periodo, del D.L. 78/2010, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della L. 122/2010, nonché all'art. 16, comma 1, del D.L. 98/2011, convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della L. 111/2011. La seconda questione è stata sollevata invece dal Tribunale di Ravenna con ordinanza del 1° marzo 2014, con riferimento agli artt. 9, commi 1, 2-bis e 17, primo periodo, e 21, ultimo periodo, del D.L. 78/2010, nonché all'art. 16, comma 1, lettere b) e c), del D.L. n. 98/2011¹⁷.

La Corte costituzionale si è pronunciata in merito a tali censure con la Sentenza n. 178 del 2015, considerata una delle decisioni più rilevanti dell'ultimo decennio in materia di retribuzione e pubblico impiego.

Va tuttavia rilevato che le disposizioni oggetto di scrutinio erano già state sottoposte all'attenzione della Corte in precedenti occasioni¹⁸. In tali circostanze, tuttavia, attraverso classiche sentenze di spesa, il giudice delle leggi aveva riconosciuto la legittimità dei sacrifici economici imposti ai dipendenti pubblici, ritenendoli giustificati dalla necessità di fronteggiare la sfavorevole congiuntura economica e fondandoli sulla base di obblighi di solidarietà sociale¹⁹.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dai giudici rimettenti si fondavano sull'asserita violazione degli artt. 2, 3, primo comma, 35, primo comma, 36,

¹⁷ L. M. Dentici, *ivi*, p. 66.

¹⁸ Ci si riferisce alla Sentenza della Corte costituzionale 17 dicembre 2013, n. 310 e alla successiva Sentenza 18 luglio 2014, n. 219. Entrambe le decisioni, nell'ambito dell'attività di bilanciamento operata dalla Corte, hanno ritenuto legittimi i sacrifici economici imposti ai lavoratori pubblici, giustificandoli in base a principi solidaristici.

¹⁹ L. M. Dentici, *op. cit.*, pp. 65-66.

primo comma, 39, primo comma, e 53 della Costituzione, sottoponendo così alla Corte costituzionale – al di là delle tematiche del lavoro pubblico – la più ampia questione concernente i limiti costituzionali agli interventi legislativi compressivi dell'autonomia collettiva.

La Corte ha innanzitutto respinto le censure relative alla violazione dell'art. 36 Cost. Secondo il Tribunale di Ravenna, infatti, le misure contestate si sarebbero poste in contrasto con il principio di proporzionalità contenuto nella norma costituzionale. Il giudice delle leggi ha tuttavia precisato che la verifica del rispetto del canone di proporzionalità deve essere condotta con riferimento al trattamento economico complessivo, e non con riguardo alle singole componenti retributive.

La Corte ha così inteso superare quell'orientamento giurisprudenziale di merito che tendeva ad "atomizzare" il trattamento retributivo, giungendo in taluni casi ad escludere la natura retributiva di alcune voci della retribuzione, per l'assenza del carattere della proporzionalità quando l'emolumento ha carattere fisso per una generalità di dipendenti a prescindere dall'anzianità, dalla qualifica e dalle mansioni. In proposito, la Corte ha infatti chiarito che *«il giudizio sulla conformità al parametro dell'art. 36 Cost. non può essere svolto in relazione a singoli istituti, né limitatamente a periodi brevi, poiché si deve valutare l'insieme delle voci che compongono il trattamento complessivo del lavoratore in un arco temporale di una qualche significativa ampiezza»*.

Quanto alla dedotta violazione dell'art. 53 Cost., la Corte ha escluso che le disposizioni impugnate potessero qualificarsi come misure di natura tributaria, rilevando che l'imposizione fiscale presuppone, da un lato, una decurtazione patrimoniale del soggetto passivo non correlata a modificazioni del rapporto sinallagmatico, e, dall'altro, un fine teleologico consistente nel concorrere alle pubbliche spese.

Diversamente, la Corte ha ritenuto fondate alcune delle censure sollevate dai giudici rimettenti, osservando che il *«reiterato protrarsi della sospensione delle procedure di contrattazione economica altera la dinamica negoziale in un settore che al contratto collettivo assegna un ruolo centrale»*. Tale anomala sospensione coinvolge, secondo la Corte, una

complessa trama di valori costituzionali, riconducibili agli artt. 2, 3, 36, 39 e 97 della Costituzione²⁰.

Inoltre, la Corte rileva che «*in una costante dialettica con la legge, chiamata nel volgere degli anni a disciplinare aspetti sempre più puntuali (art. 40, comma 1, secondo e terzo periodo, del D.lgs. n. 165 del 2001), il contratto collettivo 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 (art. 45, comma 3, del D.lgs. 165 del 2001)*», esprimendo in modo chiaro la duplice funzione della contrattazione economica, la quale, da un lato, è volta ad assicurare trattamenti retributivi conformi al principio di proporzionalità sancito dall'art. 36 Cost., e, dall'altro, mira, attraverso la parte accessoria, a promuovere incentivazione e produttività dei dipendenti pubblici²¹.

Secondo la Corte costituzionale, i caratteri che il blocco del trattamento economico dei dipendenti pubblici ha assunto «*sconfina, dunque, in un bilanciamento irragionevole tra libertà sindacale (art. 39, primo comma, Cost.), indissolubilmente connessa con altri valori di rilievo costituzionale e già vincolata da limiti normativi e da controlli contabili penetranti (artt. 47 e 48 del D.lgs. n. 165 del 2001), ed esigenze di razionale distribuzione delle risorse e controllo della spesa, all'interno di una coerente programmazione finanziaria (art. 81, primo comma, Cost.)*».²²

La Consulta, pur muovendo da una prospettiva settoriale – quella del rapporto tra legge e contrattazione collettiva – ha così riaffermato il ruolo del contratto

²⁰ L. M. Dentici, *ivi*, pp. 67-69.

²¹ S. Mainardi, *Trattamenti economici e incentivazione dei dipendenti pubblici*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 1/2024, pp. 2-3.

²² L. M. Dentici, *op. cit.*, p. 69.

collettivo come fonte imprescindibile di disciplina del rapporto di lavoro pubblico, comprensiva anche del trattamento economico, nelle sue componenti sia fondamentali che accessorie, come previsto dagli artt. 2, comma 3, e 45, comma 1, del D.lgs. 165/2001. La Corte riconosce inoltre che le procedure negoziali e contrattuali possano essere temporaneamente sospese, anche per periodi superiori a un anno, al fine di perseguire interessi generali della collettività. Tuttavia, tali sospensioni devono essere eccezionali e temporalmente determinate, non potendo essere prorogate *ad libitum*.

Proprio la sistematicità della sospensione – originata dal blocco del trattamento economico complessivo disposto dall'art. 9 del D.L. n. 78/2010, convertito nella L. 122/2010 – ha portato la Corte a ravvisare un bilanciamento irragionevole tra la libertà sindacale, tutelata dall'articolo 39, primo comma, della Costituzione, e le esigenze di contenimento della spesa pubblica e di programmazione finanziaria (art. 81, primo comma, Cost.), già presidiate da limiti normativi e controlli contabili penetranti (artt. 47 e 48 del D.lgs. 165/2001).

Ne deriva che, per la Consulta, «*il sacrificio del diritto fondamentale tutelato dall'art. 39 Cost. non è più tollerabile*»²³.

Infine, nel valutare la questione, la Corte ha ritenuto che le norme oggetto di censura dovessero essere considerate nel loro insieme, poiché accomunate dal medesimo effetto restrittivo dell'autonomia negoziale. In questa prospettiva, la Consulta ha esteso il proprio scrutinio anche alle disposizioni introdotte dalla L. 190/2014, valorizzando un'interpretazione di tipo sistematico.

L'illegittimità costituzionale dichiarata risulta tuttavia limitata *ratione temporis*, trattandosi di illegittimità costituzionale sopravvenuta, i cui effetti decorrono solo a partire dalla pubblicazione della sentenza.

²³ R. Santucci, *Il trattamento economico nel lavoro pubblico contrattualizzato*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, fasc. 2/2020, pp. 312-314.

Così, la Corte ha dichiarato incostituzionale l'art. 16 del D.L. 98/2011, che prorogava di un anno, fino al 31 dicembre 2014, il blocco disposto dal D.L. 78/2010 in relazione a tutte le disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici. È stata inoltre censurata la disciplina contenuta nell'art. 1, comma 453, della L. 147/2013, la quale consentiva la contrattazione collettiva per gli anni 2013 e 2014 esclusivamente con riferimento alla parte normativa, escludendo la possibilità di interventi sulla parte economica. Analoga valutazione è stata infine espressa nei confronti dell'art. 1, comma 254, della L. 190/2014, che prevedeva lo svolgimento delle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2013-2015 per la sola parte normativa e senza possibilità di recupero per la parte economica²⁴.

1.2 I presupposti per il riconoscimento della retribuzione variabile nella casistica giurisprudenziale

Come già evidenziato nel Capitolo II, l'erogazione della retribuzione di *performance* risulta subordinata all'accertamento, da parte degli organi competenti, del conseguimento degli obiettivi previamente fissati in sede programmatica.

La concreta corresponsione del trattamento economico accessorio connesso alla *performance* è, infatti, condizionata al verificarsi di una sequenza di presupposti rigidamente disciplinati dal c.d. ciclo di gestione della *performance*, cui si rinvia per maggiori approfondimenti al Capitolo II, paragrafo 3, del presente elaborato.

Sul punto, la magistratura contabile ha più volte affermato che l'erogazione di emolumenti accessori "variabili", quale è il trattamento premiante, è subordinata alla sussistenza di presupposti specifici e "non surrogabili", basati, da un lato, sull'assegnazione di obiettivi determinati e, dall'altro, sulla successiva verifica dei risultati di gestione mediante parametri preventivamente stabiliti. Il sistema

²⁴ L. M. Dentici, op. cit., pp. 69-70.

premiante si fonda, dunque, sul principio di buon andamento dell'amministrazione sancito dall'art. 97 Cost., che rappresenta il canone giuridico di riferimento dell'assetto funzionale e organizzativo della pubblica amministrazione. Ne consegue che devono considerarsi indebite le erogazioni di trattamenti premiali disposte "in via automatica", vale a dire in modo indifferenziato e in assenza di parametri oggettivi e verificabili, e, in ogni caso, in assenza dei presupposti previsti dalla contrattazione collettiva nazionale di riferimento²⁵.

Secondo l'orientamento dei giudici contabili, le amministrazioni sono infatti tenute a definire, nell'ambito della contrattazione integrativa, i criteri generali per la determinazione della retribuzione di risultato delle diverse posizioni organizzative, nell'ambito delle risorse a tal fine effettivamente disponibili.²⁶

Da diverse pronunce emerge, altresì, che la responsabilità erariale derivante dall'indebita erogazione di somme a titolo di retribuzione incentivante, conseguente a un deficit valutativo in sede di accertamento della *performance*, grava sull'organo di indirizzo politico-amministrativo e/o sui dirigenti che hanno disposto o autorizzato l'erogazione medesima^{27,28}

²⁵ Cfr., in senso conforme, Corte Conti Veneto, Sez. Contr., 9 settembre 2022, n. 128; Corte Conti Sicilia, Sez. Giurisd., 1° agosto 2022, n. 635; Corte Conti Veneto, Sez. Contr., n. 45/2021; Corte Conti Toscana, Sez. Giurisd., 7 settembre 2018, n. 217; Corte Conti Sardegna, Sez. Contr., 9 gennaio 2018, n. 1; Corte Conti Puglia, Sez. Contr., 5 luglio 2013, n. 123 C. conti Lazio, sez. giurisd., 6 febbraio 2018, n. 71; in senso conforme C. conti Toscana, sez. giurisd., 7 settembre 2018, n. 217; C. conti Sardegna, sez. contr., 9 gennaio 2018, n. 1; C. conti Puglia, sez. contr., 5 luglio 2013, n. 123; C. conti Puglia, sez. giurisdiz., 23 settembre 2010, n. 568.

²⁶ G. Gentile, op. cit., pp. 691-692.

²⁷ Cfr. Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Lazio, 6 febbraio 2018, n. 71; in senso conforme Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Toscana, 7 settembre 2018, n. 217; Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Puglia, 23 settembre 2010, n. 568.

²⁸ G. Ricci, M. Cuttone, op. cit., p. 811.

Muovendo da considerazioni analoghe a quelle formulate dalla magistratura contabile, la giurisprudenza ordinaria di legittimità perviene a conclusioni ancor più nette.

Con un primo orientamento maturato sotto la vigenza del precedente quadro normativo, la Corte di Cassazione, nell'interpretare lo stato dell'arte della contrattazione collettiva allora vigente, ha affermato che l'erogazione della retribuzione di risultato è subordinata alla valutazione positiva, da parte dell'Amministrazione, del raggiungimento degli obiettivi gestionali previamente programmati.²⁹

In particolare, è stato precisato che, nell'ambito del trattamento economico accessorio disciplinato dalla normativa contrattuale, la retribuzione di posizione risulta correlata allo svolgimento delle funzioni proprie della posizione organizzativa assegnata, mentre la retribuzione di risultato assume la natura di emolumento aggiuntivo, connesso alla valutazione positiva delle attività svolte dai dipendenti titolari di incarichi di posizione organizzativa, secondo criteri e procedure previamente determinati dall'ente di appartenenza.

Secondo la Suprema Corte, dunque, la corresponsione della retribuzione di risultato presuppone non soltanto l'adempimento diligente delle mansioni connesse alla posizione organizzativa, già remunerate mediante la retribuzione di posizione, ma altresì la verifica del conseguimento degli obiettivi fissati in sede di attribuzione dell'incarico direttivo-organizzativo.

La valutazione dei risultati costituisce, pertanto, condizione necessaria per l'attribuzione dell'indennità, ma occorre altresì che l'obiettivo sia stato previamente assegnato al dipendente e che lo stesso sia stato raggiunto.³⁰

²⁹ Cfr. Cass. 27 maggio 2015, n. 10969 e Cass. 7 maggio 2013, n. 10559.

³⁰ G. Gentile, op. cit., pp. 692-694.

Anche nelle pronunce successive, intervenute in costanza del rinnovato assetto normativo del sistema premiale, la Corte di Cassazione – in quello che può ormai considerarsi un orientamento consolidato e coerente con le posizioni espresse dalla giurisprudenza contabile – ha affermato che il venir meno anche di uno solo dei passaggi sequenziali del processo valutativo previsto dal ciclo di gestione della *performance* elide il presupposto necessario per l'erogazione del trattamento economico accessorio di risultato^{31, 32}.

Infine, la giurisprudenza di legittimità ha riconosciuto che la mancata assegnazione, da parte dell'amministrazione di appartenenza, degli obiettivi dai quali dipende l'erogazione del premio di risultato non preclude al dipendente, penalizzato dall'omessa predisposizione dei meccanismi previsti dalla normativa in materia di retribuzione di *performance*, la possibilità di agire in via risarcitoria.

Pur non potendo esercitare un'azione di adempimento finalizzata all'ottenimento diretto dell'emolumento, il lavoratore può infatti lamentare la condotta inadempiente dell'amministrazione e chiedere il riconoscimento del danno da perdita di *chance*, conseguente alla mancata attivazione del procedimento valutativo necessario per l'attribuzione della retribuzione di risultato^{33, 34}.

1.3 La retribuzione legata alla *performance* nella contrattazione collettiva

³¹ Cfr. Cass. 19 gennaio 2024, n. 2089; Cass. 20 febbraio 2020, n. 4306; Cass. 18 gennaio 2019, n. 1382; Cass. 13 novembre 2018, n. 29184; Cass. 28 febbraio 2018, n. 4622; Cass. 17 novembre 2017, n. 27344; Cass. 31 ottobre 2017, n. 25975; Cass. 14 giugno 2016, n. 12206; Cass. 16 luglio 2015, n. 14949; Cass., 21 aprile 2015, n. 8084; Cass., 12 ottobre 2011, n. 20976.

³² G. Ricci, M. Cuttone, op. cit., p. 812.

³³ Cfr. Cass. 3 luglio 2018, n. 17371; Cass. 23 novembre 2017, n. 27939, Cass. 12 aprile 2017, n. 9392.

³⁴ V. Maio, *La perdita di chances nel rapporto di lavoro e le recenti evoluzioni della responsabilità civile*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2018, 1, p. 101.

Il D.lgs 74/2017, come già evidenziato, ha integralmente riscritto l'art. 19 del D.lgs 150/2009, ridefinendo la disciplina dei trattamenti economici connessi alla *performance*.

Nel testo attualmente vigente, il legislatore ha previsto che «*il contratto collettivo nazionale, nell'ambito delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance ai sensi dell'art. 40, comma 3-bis, del D.lgs 165/2001, 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'art. 9, comma 1, lettera d), corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati*».

Per il personale con qualifica dirigenziale, la norma dispone poi che il criterio di attribuzione dei premi è applicato con riferimento alla retribuzione di risultato (art. 19, comma 2)³⁵.

Ferma restando dunque la competenza della contrattazione integrativa in ordine alla distribuzione dei trattamenti economici in sede decentrata, in correlazione agli esiti della valutazione della *performance* individuale e organizzativa, e ferma anche la destinazione ad incentivi della quota prevalente delle risorse del fondo di amministrazione, la novità introdotta dalla Riforma Madia risiede nell'eliminazione di ogni vincolo di destinazione delle risorse predeterminato dal legislatore. Spetta, pertanto, oggi all'autonomia negoziale individuare se la quota prevalente delle risorse debba essere orientata alla valorizzazione della *performance* individuale dei dipendenti o di quella organizzativa, tenendo conto delle peculiarità del contesto organizzativo di riferimento, delle disponibilità finanziarie dell'ente e delle valutazioni di ordine sindacale³⁶.

³⁵ G. Ricci, M. Cuttone, op. cit., p. 814.

³⁶ S. Mainardi, op. cit., p. 5.

Ciò premesso, appare opportuno richiamare la concreta attuazione che la disposizione in esame ha ricevuto nei contratti collettivi nazionali di comparto stipulati dall’Aran e dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative per il triennio 2019-2021 (Sanità, Funzioni Locali, Istruzione e Ricerca), ad oggi non ancora rinnovati, nonché nell’unico CCNL alla data di redazione del presente elaborato sottoscritto per il triennio 2022-2024 (Funzioni Centrali).

Tali CCNL istituiscono il “Fondo per le risorse decentrate” (art. 33 CCNL Funzioni Centrali; art. 80 CCNL Funzioni Locali; artt. 120 ss. CCNL Istruzione e Ricerca) o il “Fondo per la retribuzione di risultato” (art. 74 CCNL Sanità), nel quale confluiscono tutte le risorse economiche destinate a remunerare la produttività dei lavoratori dipendenti, all’interno del “bacino” riservato al trattamento economico accessorio³⁷.

La determinazione della prevalenza della *performance* individuale o di quella organizzativa (o “collettiva”, secondo il lessico e l’interpretazione sindacale), ai fini della remunerazione della produttività, è rimessa alla contrattazione collettiva, pur nel rispetto del fine di garantire «*adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici*» (art. 40, comma 3-bis, del D.lgs 165/2001). Tuttavia, sebbene il sistema presenti oggi una maggiore elasticità nella distribuzione degli emolumenti incentivanti, la *performance* “a matrice collettiva”, storicamente preferita dalle organizzazioni sindacali, può comportare un rischio di un appiattimento dei trattamenti economici, soprattutto qualora la dirigenza non provveda a definire e gestire in modo adeguato le fasce di merito necessarie alla differenziazione delle valutazioni, come previsto dall’art. 9, comma 1, lettera d), del D.lgs 150/2009, che collega espressamente la valutazione dei dirigenti anche «*alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi*».

Sul piano della contrattazione collettiva nazionale di comparto, tale tendenza alla “collettivizzazione della *performance*” ai fini del trattamento incentivante non sembra

³⁷ G. Ricci, M. Cuttone, op. cit., p. 814.

tuttavia essersi manifestata in modo evidente, mantenendo i CCNL profili di flessibilità, ma anche di eterogeneità nell'indirizzo alla contrattazione integrativa³⁸.

In sede di definizione dei criteri per la ripartizione delle risorse del fondo da parte della contrattazione integrativa, i CCNL sembrerebbero infatti aver adottato una soluzione di equilibrio. Da un lato, in parziale deroga a quanto previsto dall'art. 40, comma 3-bis, del D.lgs 165/2001, è stabilito che la "quota prevalente" delle risorse del fondo sia destinata a remunerare una gamma più ampia di trattamenti accessori rispetto alla sola *performance* organizzativa e individuale, (includendovi le indennità correlate alle condizioni di lavoro, a situazioni oggettive di disagio o rischio, al lavoro su turni, alle articolazioni orarie particolarmente gravose, alla reperibilità e allo svolgimento di attività comportanti specifiche responsabilità). Dall'altro lato, viene imposto alla contrattazione integrativa l'obbligo di destinare almeno il 30% di tali risorse prevalenti alla *performance* individuale, inviando così segnali significativi circa l'importanza "interna" della valutazione individuale, rispetto a quella collettivo/organizzativa³⁹.

Il profilo individuale della *performance*, sul versante dell'incentivazione economica, è poi ulteriormente valorizzato attraverso l'istituto denominato "Differenziazione del premio individuale", sul quale viene giocata la partita più alta, ossia quella premiale di eccellenza.

Con riferimento a tale previsione, la contrattazione integrativa ha avuto il compito di definire, nei limiti delle risorse disponibili, il concetto di «*limitata quota massima di personale valutato*» cui la maggiorazione può essere attribuita. Tale formulazione, in ragione del carattere di eccellenza che connota il premio, sembrerebbe prestarsi ad

³⁸ S. Mainardi, op. cit., p. 6.

³⁹ Si veda a riguardo l'art. 33, comma 3, del CCNL Funzioni centrali del 27 gennaio 2025, l'art. 80, comma 3 del CCNL Funzioni locali del 16 novembre 2022 e l'art. 120, comma 3 del CCNL Istruzione e Ricerca del 18 gennaio 2024.

un'interpretazione restrittiva; tuttavia, il significato di "limitata quota" è stato progressivamente stemperato dai CCNL, che hanno provveduto a diffondere ed ampliare l'area premiale, prevedendo che, in sede di contrattazione integrativa, possa essere correlata l'effettiva erogazione di una quota delle risorse del fondo – destinata anche all'intera platea dei dipendenti, eccellenti e non – al raggiungimento di uno o più obiettivi riferiti agli effetti dell'azione dell'ente nel suo complesso, se oggettivamente misurabili^{40, 41}.

1.4 Gli ulteriori strumenti premiali previsti dal D.lgs. n. 150/2009

Il sistema della premialità trova ulteriore sviluppo nelle disposizioni volte a disciplinare in modo dettagliato premi, meriti e progressioni di carriera contenute nel Titolo III, artt. 20 ss. del D.lgs. 150/2009.

Occorre evidenziare fin da subito che le previsioni tassative *ivi* contenute, in ossequio a quanto previsto dall'art. 29 del D.lgs. 150/2009, hanno carattere imperativo e non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva⁴².

Tale specificazione è di particolare importanza perché rivela la sfiducia del legislatore nei confronti delle parti sociali in relazione al tema della promozione "selettiva" del merito⁴³.

⁴⁰ Sul punto si rinvia all'art. 81 del CCNL Funzioni locali del 16 novembre 2022, all'art. 19 del CCNL Istruzione e Ricerca del 18 gennaio 2024 e all'art. 78 del CCNL Funzioni centrali del 12 febbraio 2018, tutt'oggi applicabile in forza del rinvio contenuto nell'art. 38 del CCNL Funzioni centrali del 27 gennaio 2025.

⁴¹ S. Mainardi, op. cit., p. 7.

⁴² G. D'Auria, *Il nuovo sistema delle fonti: legge e contratto collettivo, Stato e autonomie territoriali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, p. 5.

⁴³ G. Ricci, M. Cuttone, op. cit., p. 816.

L'art. 20 del D.lgs. 150/2009 individua gli strumenti premiali di cui le amministrazioni possono avvalersi per riconoscere ai dipendenti più meritevoli il contributo fornito alla crescita della produttività della struttura di appartenenza⁴⁴.

Tale norma stabilisce infatti che «*gli strumenti per premiare il merito e le professionalità sono: a) il bonus annuale delle eccellenze, di cui all'articolo 21; b) il premio annuale per l'innovazione, di cui all'articolo 22; c) le progressioni economiche, di cui all'articolo 23; d) le progressioni di carriera, di cui all'articolo 24; e) l'attribuzione di incarichi e responsabilità, di cui all'articolo 25; f) l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, in ambito nazionale e internazionale, di cui all'articolo 26*» (comma 1). E che «*Gli incentivi di cui alle lettere a), b), c), d) e) del comma 1 sono riconosciuti a valere sulle risorse disponibili per la contrattazione collettiva integrativa*» (comma 2).

La disposizione in esame distingue gli strumenti premiali in tre macro categorie: (i) gli strumenti aventi natura economica, ossia il bonus annuale delle eccellenze e il premio annuale per l'innovazione; (ii) gli strumenti orientati allo sviluppo di carriera, ossia le progressioni economiche e di carriera, nonché l'attribuzione di incarichi e responsabilità; (iii) gli strumenti finalizzati all'accrescimento delle competenze, ossia l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale in ambito nazionale e internazionale⁴⁵.

Nel presente paragrafo saranno oggetto di specifica trattazione esclusivamente gli strumenti aventi natura economica e quelli rivolti all'accrescimento delle competenze, mentre gli strumenti riguardanti lo sviluppo di carriera saranno oggetto di specifica trattazione nel paragrafo 2 del presente capitolo. Sarà inoltre oggetto di specifica trattazione all'interno del presente paragrafo il c.d. "premio di efficienza" previsto dall' art. 27 del D.lgs. 150/2009 che, pur non essendo ricompreso dall'art. 20

⁴⁴ A. Gabriele, *Sub artt. 17-30. Commento al Titolo III del D.lgs. n. 150/2009*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, 2011, p. 1273.

⁴⁵ G. Ricci, M. Cuttone, *op. cit.*, pp. 816-817.

del D.lgs. 150/2009 tra gli strumenti di premialità, viene spesso accostato a questi ultimi in ragione della sua funzione essenzialmente premiale.

1.4.1 Il bonus annuale delle eccellenze

Il primo degli strumenti di premialità aventi natura economica è rappresentato dal bonus annuale delle eccellenze, istituto destinato a essere attribuito entro il mese di aprile di ciascun anno alle *performance* che, nell'esercizio precedente, siano risultate le migliori in assoluto.

La disciplina del bonus annuale delle eccellenze è contenuta nell'art. 21 del D.lgs. 150/2009, il quale stabilisce che «ogni amministrazione pubblica, nell'ambito delle risorse di cui al comma 3-bis dell'art. 45 D.lgs. n. 165/2001, può attribuire un bonus annuale al quale concorre il personale, dirigenziale e non, cui è attribuita una valutazione di eccellenza. Nei limiti delle risorse disponibili, la contrattazione collettiva nazionale determina l'ammontare del bonus annuale delle eccellenze» (comma 1); «il personale premiato con il bonus annuale di cui al comma 1 può accedere agli strumenti premianti di cui agli artt. 22 e 26 a condizione che rinunci al bonus stesso» (comma 3); «entro il mese di aprile di ogni anno, le amministrazioni pubbliche, a conclusione del processo di valutazione della performance, assegnano al personale il bonus annuale relativo all'esercizio precedente» (comma 4).

L'importo del premio è, dunque, definito dalla contrattazione collettiva nazionale, nel rispetto dei limiti e delle risorse di cui all'art. 45, comma 3-bis, D.lgs. 165/2001 e pertanto l'effettiva attuazione dell'art. 21 richiede l'intervento della contrattazione collettiva nazionale⁴⁶.

L'istituto risente, inoltre, delle modifiche introdotte dal D.lgs. 74/2017 che, come noto, ha novellato l'art. 19 del D.lgs. 150/2009, sopprimendo il sistema delle "fasce di merito" e attribuendo alla contrattazione collettiva il compito di determinare la quota

⁴⁶ G. Ricci, M. Cuttone, *ivi*, p. 817.

delle risorse destinate a remunerare, rispettivamente, la *performance* organizzativa e quella individuale fissando criteri idonei a garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi di cui all'articolo 9, comma 1, lettera d), corrisponda una effettiva diversificazione dei trattamenti economici.

Nella versione originaria del D.lgs. 150/2009, antecedente alle modifiche del decreto Madia, il bonus era riconosciuto ai dipendenti (dirigenti e non) collocati nella prima fascia di merito prevista dall'art. 19, comma 2, lett. a), potendo essere attribuito a non più del 5 per cento del personale. A seguito della riforma, invece, il premio viene assegnato al personale, dirigenziale e non, cui è attribuita una "valutazione di eccellenza", in conformità ai sistemi di differenziazione delle valutazioni introdotti dalla contrattazione collettiva integrativa, sulla base delle previsioni dei CCNL di comparto⁴⁷.

Merita attenzione, infine, la previsione contenuta nell'art. 21, comma 3, D.lgs. 150/2009, che impone al personale premiato con il bonus annuale delle eccellenze di rinunciare al bonus medesimo nel caso in cui intenda accedere agli strumenti premiali di cui agli artt. 22 e 26 del decreto. Come osservato in dottrina, tale disposizione, sebbene abbia la finalità di assicurare una rotazione nella percezione dei premi, finisce per introdurre limiti discutibili in relazione alla piena valorizzazione dei dipendenti maggiormente produttivi, i quali risultano così esclusi da alcuni dei meccanismi premiali delineati dalla legge⁴⁸.

1.4.2 Il premio annuale per l'innovazione

⁴⁷ G. Ricci, M. Cuttone, *ivi*, pp. 817-818.

⁴⁸ S. Palladini, *Merito e premi. Gli strumenti per ricompensare il valore e la professionalità*, in F. Carinci, S. Mainardi (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico. Commentario al D.Lgs 27 ottobre 2009, n. 150, aggiornato al "Collegato lavoro"*, Milano, 2011, p. 117.

L'altro strumento di premialità avente natura economica è il premio annuale per l'innovazione. Tale istituto è disciplinato dall'art. 22 del D.lgs. 150/2009, secondo cui «ogni amministrazione pubblica istituisce un premio annuale per l'innovazione, di valore pari all'ammontare del bonus annuale di eccellenza, di cui all'art. 21, per ciascun dipendente premiato» (comma 1); «il premio viene assegnato al miglior progetto realizzato nell'anno, in grado di produrre un significativo cambiamento dei servizi offerti o dei processi interni di lavoro, con un elevato impatto sulla performance dell'organizzazione» (comma 2); «l'assegnazione del premio per l'innovazione compete all'Organismo indipendente di valutazione della performance di cui all'articolo 14, sulla base di una valutazione comparativa delle candidature presentate da singoli dirigenti e dipendenti o da gruppi di lavoro» (comma 3); «il progetto premiato è l'unico candidabile al Premio nazionale per l'innovazione nelle amministrazioni pubbliche, promosso dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione» (comma 4).

Attraverso il premio annuale per l'innovazione il legislatore ha inteso canalizzare la *performance* individuale verso un più ampio processo di valorizzazione del lavoro di gruppo, promuovendo la produttività delle strutture e non solo dei singoli dipendenti. L'istituto è, infatti, concepito per premiare tutti i componenti del gruppo di lavoro che abbiano contribuito alla realizzazione del miglior progetto selezionato annualmente, il quale ha prodotto un significativo cambiamento dei servizi offerti e ha avuto conseguenze positive sul sistema organizzativo dell'amministrazione pubblica⁴⁹.

L'innovazione cui la norma fa riferimento può manifestarsi in forme diverse: può consistere nell'introduzione di nuove tecniche di gestione del personale, procedure innovative per lo snellimento delle attività burocratiche (si pensi ai progetti di informatizzazione dei servizi), o ancora nello sviluppo di iniziative volte a favorire

⁴⁹ G. Ricci, M. Cuttone, op. cit. p. 818.

l'integrazione tra differenti unità organizzative. In ogni caso, è essenziale che si tratti di un progetto avente *«un elevato impatto sulla performance dell'organizzazione»*⁵⁰.

A differenza di quanto previsto per il bonus annuale delle eccellenze, l'attribuzione del premio per l'innovazione spetta all'OIV, cui è demandato il compito di effettuare una valutazione comparativa delle candidature presentate e di selezionare il miglior progetto realizzato nell'anno. L'OIV è tenuto a indicare preventivamente i requisiti di ammissibilità e i criteri di selezione, assicurando che l'intera procedura si svolga nel rispetto dei principi di trasparenza e imparzialità. Tuttavia, la norma non specifica quali siano i parametri di valutazione, lasciando all'OIV un ampio margine di discrezionalità, circostanza che collide con lo spirito del D.lgs. 150/2009, volto a predeterminare sotto il profilo quantitativo e qualitativo metodi e regole di valutazione⁵¹.

1.4.3 L'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale

L'unico strumento premiale orientato allo sviluppo di carriera è quello previsto dall'art. 26 del D.lgs. 150/2009, secondo cui *«le amministrazioni pubbliche riconoscono e valorizzano i contributi individuali e le professionalità sviluppate dai dipendenti e a tali fini: promuovono l'accesso privilegiato dei dipendenti a percorsi di alta formazione in primarie istituzioni educative nazionali e internazionali; favoriscono la crescita professionale e l'ulteriore sviluppo di competenze dei dipendenti, anche attraverso periodi di lavoro presso primarie istituzioni pubbliche e private, nazionali e internazionali»* (comma 1); *«gli incentivi di cui al comma 1 sono riconosciuti nei limiti delle risorse disponibili di ciascuna amministrazione»* (comma 2).

⁵⁰ G. Ricci, M. Cuttone, *ivi*, pp. 818-819.

⁵¹ G. Ricci, M. Cuttone, *ivi*, p. 819.

L'obiettivo perseguito dal legislatore è quello di favorire l'accrescimento delle competenze e lo sviluppo della professionalità dei dipendenti pubblici, consentendo ai dipendenti più meritevoli di accedere a percorsi di alta formazione o di svolgere periodi di lavoro in istituzioni nazionali e internazionali. L'accesso a tali opportunità è riservato a coloro che abbiano dimostrato, attraverso le attestazioni rese possibili dal sistema di misurazione e valutazione della *performance*, di possedere qualità professionali tali da garantire un utilizzo efficace della formazione acquisita e da poterla successivamente mettere al servizio dell'amministrazione di appartenenza⁵².

Permangono tuttavia alcune perplessità sul grado di effettività della disposizione in esame. Il tenore del comma 2, alla cui stregua tali strumenti sono riconosciuti esclusivamente nei limiti delle risorse disponibili di ciascuna amministrazione, rischia infatti di svuotare di contenuto la norma, relegando l'istituto a un ruolo marginale rispetto al complessivo sistema di incentivazione. La mancanza di una previsione sanzionatoria o di conseguenze negative per le amministrazioni che omettano di attivare tali strumenti può infatti determinare il mancato utilizzo o la ritardata applicazione delle misure previste, le quali finiscono in concreto per rappresentare un elemento residuale del sistema premiale delineato dal legislatore⁵³.

1.4.4 Il premio di efficienza

L'istituto disciplinato dall'art. 27 D.lgs. 150/2009, denominato "premio di efficienza" si configura come un istituto *sui generis* innanzitutto sotto il profilo

⁵² A. Miscione, *La terza riforma del lavoro pubblico*, in F. Carinci, S. Mainardi (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico. Commentario al D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, aggiornato al "Collegato lavoro"*, Milano, 2011, p. 131.

⁵³ G. Ricci, M. Cuttone, *op. cit.*, p. 821.

sistematico. Infatti, pur non essendo espressamente ricompreso tra gli strumenti di premialità elencati dall'art. 20 del medesimo decreto, esso è collocato immediatamente dopo agli artt. 21-26 e la sua formulazione, unitamente alla rubrica e alla tecnica descrittivo-regolativa utilizzata, ne evidenzia la funzione tipica di istituto retributivo a carattere premiale⁵⁴.

In dottrina si è osservato che la specificità del premio di efficienza risiede nel fatto che esso rappresenta un riconoscimento economico attribuito ai dipendenti che abbiano partecipato in modo attivo e proficuo ad attività ritenute utili per l'amministrazione, senza che, tuttavia, la corresponsione del premio sia condizionata – come avviene per altri istituti – ai risultati del sistema di misurazione e valutazione della *performance*⁵⁵.

L'attività che costituisce presupposto necessario per la partecipazione al sistema premiale consiste, ai sensi dell'art. 27, comma 1, D.lgs. 150/2009, nell'aver concorso di «*processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione all'interno della p.a.*» in grado di determinare, in capo a quest'ultima, effettivi risparmi di spesa. Una volta accantonata una quota pari al 30 per cento dei risparmi conseguiti, il premio consiste nella distribuzione fra i dipendenti coinvolti di un bonus pari ai due terzi di quella quota, secondo i criteri generali definiti dalla contrattazione collettiva integrativa, mentre il restante terzo va ad incrementare le somme disponibili per la contrattazione stessa (nel vigente sistema, pertanto, si tratterebbe di fare confluire siffatta quota nel "Fondo per le risorse decentrate")⁵⁶.

Altra condizione di "praticabilità" dello strumento, ai sensi del comma 2 dell'art. 27, è quella secondo cui «*le risorse di cui al comma 1 [...] possono essere utilizzate solo se i risparmi*

⁵⁴ G. Ricci, M. Cuttone, *Ibidem*.

⁵⁵ A. Miscione, op. cit., p. 132.

⁵⁶ G. Ricci, M. Cuttone, op. cit., p. 821.

sono stati documentati nella *Relazione di Performance, validati dall'Organismo indipendente di valutazione e verificati dal MEF - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato*»⁵⁷.

1.5 Premio di risultato e condizione sospensiva

Si richiama ora l'attenzione su una interessante e accurata ricostruzione dottrinale su che si è soffermata su alcune implicazioni civilistiche derivanti dall'applicazione dell'istituto della condizione ai fini dell'erogazione della retribuzione accessoria.

Come si è ampiamente avuto modo di vedere, nel lavoro pubblico privatizzato l'erogazione del premio di risultato è subordinato al raggiungimento di specifici obiettivi di *performance* individuale e organizzativa. Tali obiettivi costituiscono eventi futuri e incerti, sicché la corresponsione del compenso costituisce una condizione sospensiva: fino a quando l'evento non si verifica, la retribuzione accessoria non è dovuta. Il mancato raggiungimento dell'obiettivo non implica un inadempimento del lavoratore, ma comporta semplicemente la perdita della parte variabile della retribuzione. Durante la fase di pendenza della condizione, le parti devono comportarsi secondo buona fede, in conformità con quanto disposto dall'art. 1358 c.c.⁵⁸

La condizione che regola il premio di risultato, nel lavoro pubblico, ha natura bilaterale, poiché risponde agli interessi sia dell'amministrazione, che persegue obiettivi di efficienza e produttività, sia dei lavoratori, che aspirano a una componente retributiva ulteriore. La dottrina qualifica tale condizione di tipo misto poiché il suo avveramento dipende da una pluralità di fattori: da un lato, elementi di carattere

⁵⁷ U. Gargiulo, *La promozione della meritocrazia*, in Lorenzo Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009, p. 370.

⁵⁸ E. Villa, *La retribuzione di risultato nel lavoro privato e pubblico. Regolazione ed esigibilità*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2013, I, pp. 470-471.

potestativo, come le decisioni organizzative dei dirigenti o dell'organo politico e la qualità delle prestazioni dei lavoratori; dall'altro, elementi ambientali casuali, sottratti al controllo delle parti⁵⁹.

Nel pubblico impiego la retribuzione di risultato risulta in parte connessa al contesto organizzativo: gli obiettivi vengono infatti predeterminati dall'organo di indirizzo politico, il quale li individua assumendo come presupposto l'assetto organizzativo esistente. Ne consegue che eventuali processi di ristrutturazione o di riorganizzazione attuati nel periodo di pendenza della condizione possono incidere in modo significativo sul conseguimento dei risultati di *performance* individuale e organizzativa. In tali ipotesi, qualora gli obiettivi non vengano modificati, come consente l'art. 4, comma 2, lett. c), del D.lgs. 150/2009, il prestatore che non sia più in grado di conseguirli sarà legittimato a rivendicare la corresponsione del premio di risultato tramite l'art. 1359 c.c.. Il mancato verificarsi della condizione – ossia il mancato raggiungimento degli obiettivi di *performance* – risulta infatti imputabile alla condotta dell'amministrazione che ha disposto la riorganizzazione durante il periodo di pendenza della condizione. Tale comportamento è infatti contrario a buona fede qualora impedisca ai lavoratori di conseguire il risultato al quale è condizionata la retribuzione accessoria⁶⁰.

Il dirigente può contestare la mancata attribuzione della retribuzione di risultato in diverse situazioni, in primo luogo qualora non gli venga riconosciuto il premio poiché la struttura di sua competenza non ha raggiunto gli obiettivi per effetto dell'inadeguatezza delle risorse stanziare o di inefficienze organizzative. In simili circostanze il dirigente è legittimato a pretendere tale componente retributiva in base all'art. 1359 c.c., poiché il mancato conseguimento del risultato dipende da una causa imputabile all'amministrazione. Se tale circostanza è, di norma, agevole da dimostrare,

⁵⁹ E. Villa, *ivi*, pp. 471-473.

⁶⁰ E. Villa, *ivi*, pp. 483-484.

risulta più complesso provare l'esistenza di un interesse dell'amministrazione contrario al verificarsi dell'evento (ossia al conseguimento dell'obiettivo di *performance* organizzativa), requisito necessario per l'applicazione della "finzione di avveramento della condizione" di cui all'art. 1359 c.c. Tale interesse può ritenersi sussistente qualora prevalga l'esigenza di contenimento della spesa pubblica – realizzata anche attraverso il mancato riconoscimento della retribuzione di risultato, spesso di importo rilevante – rispetto all'interesse al conseguimento degli obiettivi programmati. In alternativa, sulla scia di un orientamento espresso dalla Cassazione in materia di provvigioni dell'agente⁶¹, si potrebbe escludere la rilevanza del requisito dell'"interesse contrario al verificarsi dell'evento", valorizzando invece la sola imputabilità causale dell'impedimento⁶².

Analoga questione si pone quando il dirigente non percepisce il premio di risultato perché l'amministrazione di appartenenza non ha adottato il sistema di valutazione del personale. In tal caso, l'esigibilità del premio viene meno non per fatto imputabile al dirigente, ma per la mancata realizzazione di un evento futuro e incerto – l'adozione del sistema di valutazione – riconducibile alla condotta dell'amministrazione. Anche in questa ipotesi il dirigente potrà far valere l'art. 1359 c.c., invocando la finzione di avveramento della condizione: qualora il giudice accolga la domanda, si considererà come verificato l'evento mancante per cause imputabili all'amministrazione, con conseguente diritto del lavoratore al premio di risultato⁶³.

Nell'ambito del ciclo di gestione della *performance*, il dirigente è poi tenuto, ai sensi dell'art. 10 del D.lgs. 150/2009, alla predisposizione del Piano e della Relazione sulla *performance*. L'art. 10, comma 5, del medesimo decreto dispone che il dirigente che abbia concorso alla mancata redazione del documento perda il diritto alla

⁶¹ Cfr. Cass. 16 ottobre 1998, n. 10265.

⁶² E. Villa, op. cit., p. 484.

⁶³ E. Villa, *ivi*, p. 485.

retribuzione di risultato. Tuttavia, qualora la mancata predisposizione derivi dall'omessa determinazione preventiva degli obiettivi da parte dell'organo di indirizzo politico, l'evento (la redazione del Piano della *performance*) non si è verificato per una condotta imputabile all'amministrazione. In tale evenienza, il dirigente che non abbia percepito la retribuzione di risultato potrà rivendicarla in forza dell'art. 1359 c.c.: qualora la domanda sia accolta, il giudice riterrà avverata la condizione alla quale era subordinato il premio, in quanto essa è mancata per una causa non imputabile al lavoratore, ma all'amministrazione stessa⁶⁴.

Per quanto riguarda la restante parte dei dipendenti pubblici, il diritto alla retribuzione accessoria sorge in presenza del raggiungimento degli obiettivi di *performance* individuale e organizzativa, ai sensi dell'art. 45 del D.lgs. n. 165/2001. In questo caso, se il mancato conseguimento degli obiettivi organizzativi è riconducibile a carenze dell'amministrazione – quali l'insufficienza delle risorse economiche o la mancanza di un adeguato sostrato organizzativo – il risultato deve ritenersi non raggiunto per cause imputabili all'amministrazione stessa. Anche in questi casi, dunque, trova applicazione l'art. 1359 c.c., che consente di considerare avverata la condizione mancata per fatto imputabile all'amministrazione, con conseguente diritto del lavoratore alla retribuzione accessoria non percepita⁶⁵.

1.6 La sorte della retribuzione accessoria nelle vicende modificative del rapporto

Occorre infine evidenziare che nel pubblico impiego la retribuzione accessoria segue una sorte peculiare in occasione di alcune vicende modificative del rapporto di lavoro.

⁶⁴ E. Villa, *Ibidem*.

⁶⁵ E. Villa, *ivi*, pp. 485-486.

Una prima questione dibattuta concerne la conservazione dei diritti acquisiti dal dipendente pubblico nel caso di passaggio da una amministrazione ad un'altra. L'art. 30, comma 2-quinquies, del D.lgs. 165/2001 stabilisce a riguardo che «*salvo diversa previsione, a seguito dell'iscrizione nel ruolo dell'amministrazione di destinazione, al dipendente trasferito per mobilità si applica esclusivamente il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto della stessa amministrazione*».

Tale disposizione assume rilievo soprattutto nella mobilità intercompartimentale (che implica l'applicazione di un diverso contratto nazionale), quando il trattamento economico del comparto di destinazione risulti inferiore a quello percepito dal dipendente presso l'amministrazione di provenienza.

Su questo punto si da atto di un contrasto sviluppatosi tra la giurisprudenza della Corte di Cassazione e la Ragioneria generale dello Stato.

La Suprema Corte ritiene che in caso di passaggio a diversa amministrazione debba essere assicurata la continuità giuridica del rapporto di lavoro e debba essere mantenuto il trattamento economico più favorevole già acquisito dal lavoratore, riconoscendo allo stesso un assegno "*ad personam*" riassorbibile, così da rispettare il divieto di *reformatio in peius* del trattamento economico⁶⁶.

La Ragioneria generale dello Stato, al contrario, interpreta l'art. 30, comma 2-quinquies alla luce delle finalità di contenimento della spesa pubblica perseguite dalla norma, escludendo così il riconoscimento di assegni *ad personam* perequativi rispetto al trattamento economico precedente⁶⁷.

In dottrina è stato tuttavia osservato che l'art. 30, comma 2-quinquies fa «*salve eventuali diverse previsioni*», che si rinvencono nell'art. 3 del D.P.C.M. 26 giugno 2015. Tale disposizione opera una netta distinzione tra mobilità volontaria, nella quale – in forza

⁶⁶ Cfr. Cass. 26 maggio 2023, n. 14811; Cass. 6 giugno 2019, n. 15371; Cass. 3 ottobre 2018, n. 24122

⁶⁷ Ragioneria generale dello Stato, Pareri 21 febbraio 2014, n. 15705 e 12 marzo 2014, n. 2148.

dell'art. 30, comma 2-quinques citato – si applica unicamente il trattamento dell'amministrazione di destinazione, senza conservare il trattamento economico precedente, e mobilità non volontaria, nella quale – in deroga alla regola generale dell'art. 30 – i dipendenti mantengono il trattamento economico, fondamentale e accessorio, più favorevole attraverso l'attribuzione di un assegno *ad personam* riassorbibile con i successivi miglioramenti economici⁶⁸.

La disciplina introdotta dal Governo avrebbe quindi confermato (almeno in parte) la posizione della Ragioneria generale dello Stato, ma non per questo ha modificato l'orientamento della Corte di Cassazione, che continua a ritenere operante il divieto di *reformatio in peius* in ogni processo di mobilità intercompartimentale⁶⁹.

La questione attinente alla sopravvivenza del trattamento economico, anche accessorio, riguarda poi le ipotesi di modifica di qualifica o di nuovo inquadramento a seguito di progressione di carriera. In tali circostanze la giurisprudenza⁷⁰ ha affermato il principio secondo cui, nei casi di passaggio di carriera, alla determinazione dell'assegno personale (pari alla differenza tra la retribuzione in godimento al momento del passaggio e quella spettante nella nuova posizione) non concorre la retribuzione di risultato⁷¹.

Una distinta questione è sorta, invece, con riferimento alla disciplina del trattamento accessorio spettante al dipendente pubblico collocato in posizione di distacco o di comando.

Sul punto, la Corte di Cassazione⁷² ha avuto modo di precisare che l'erogazione delle componenti accessorie della retribuzione al personale in posizione di comando o distacco è regolata dalla contrattazione collettiva propria dell'amministrazione di

⁶⁸ G. Gentile, op. cit., p. 706.

⁶⁹ Si veda sul punto Cass. 26 maggio 2023, n. 14811.

⁷⁰ Cfr. Cass. 19 luglio 2017, n. 17775.

⁷¹ G. Gentile, op. cit., p. 707.

⁷² Si veda a riguardo Cass. 19 febbraio 2024, n. 4390.

provenienza, atteso che il dipendente distaccato o comandato non viene inquadrato presso l'amministrazione di destinazione e che il rapporto di lavoro originario permane immutato, sia sotto il profilo giuridico che economico⁷³.

Infine un'ulteriore questione è stata sollevata con riferimento ai rapporti di lavoro a tempo parziale, in relazione ai quali la giurisprudenza di legittimità⁷⁴ ha precisato che la regola del c.d. riproporzionamento del trattamento economico, in rapporto alla minore durata della prestazione lavorativa, trova applicazione esclusivamente con riguardo a quelle voci retributive di carattere fisso e periodico, restando invece escluse le componenti accessorie connesse al raggiungimento di obiettivi, alla realizzazione di progetti o comunque non collegate alla durata della prestazione lavorativa⁷⁵.

⁷³ G. Gentile, op. cit., p. 707.

⁷⁴ Si veda sul punto Cass. 1° giugno 2023, n. 15540.

⁷⁵ G. Gentile, op. cit., p. 708.

2. Le progressioni economiche e di carriera

Oltre che sul trattamento accessorio, l'aspetto premiale connesso alla valutazione della *performance* incide, in particolar modo a seguito delle recenti modifiche normative, anche sulla disciplina delle progressioni di carriera.

Le carriere dei dipendenti pubblici possono infatti svilupparsi con avanzamenti in linea verticale, tra le diverse aree in cui è articolato il personale del comparto, e con avanzamenti in senso orizzontale, all'interno della medesima area, attraverso il conseguimento di livelli retributivi superiori, che costituiscono meri differenziali economici, senza che a tali progressioni corrisponda una sostanziale modificazione dell'oggetto dell'obbligazione lavorativa.

Nel presente paragrafo si procederà ad una ricostruzione sintetica dell'evoluzione normativa di tali istituti, per poi esaminarne la disciplina attuale e le modalità con cui essa è stata recepita dai diversi contratti collettivi nazionali di comparto.

2.1. Le progressioni verticali

Le carriere dei dipendenti pubblici, originariamente ancorate al peculiare sistema di inquadramento di matrice pubblicista delineato dal T.U. n. 3/1957 e, successivamente, dalla L. n. 93/1983, si sono storicamente sviluppate in ragione dello *status* giuridico acquisito dal dipendente pubblico a seguito dell'atto unilaterale dell'amministrazione, con cui venivano determinate la posizione, la qualifica professionale e, in conseguenza di esse, il relativo trattamento economico.

Il processo di privatizzazione del pubblico impiego ha tuttavia, come noto, comportato il superamento di tale modello di stampo pubblicistico⁷⁶.

La prima rilevante svolta nella disciplina delle carriere si è verificata, infatti, con l'art. 68 del D.lgs. 29/1993 (oggi art. 63 del D.lgs. 165/2001), disposizione che ha separato la materia delle progressioni di carriera da quella delle assunzioni, devolvendo al giudice ordinario le controversie relative al rapporto di lavoro in corso in tema di «*progressioni e avanzamenti e mutamenti di qualifica o di livello*» (comma 1, lett. d).

L'ambito delle promozioni è stato, pertanto, ricondotto nella sfera del diritto privato, mediante procedure selettive interne alternative al concorso pubblico, configurandosi come vicenda modificativa di un rapporto di lavoro già instaurato e comportando il diritto all'inquadramento nella categoria superiore, anche in virtù di una determinata anzianità di servizio o a seguito di valutazioni annuali positive della *performance* individuale⁷⁷.

Nella versione originaria dell'art. 52 del D.lgs. 165/2001, contenuta nell'art. 56 del D.lgs. 29/1993, era infatti previsto che «*il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o alle mansioni considerate equivalenti nell'ambito della classificazione professionale prevista dai contratti collettivi, ovvero a quelle corrispondenti alla qualifica superiore che abbia successivamente acquisito per effetto dello sviluppo professionale o di procedure concorsuali o selettive*».

Sulla base di una interpretazione letterale di tale disposizione, era stato ritenuto che la contrattazione collettiva potesse predisporre percorsi di progressione verticale tra le qualifiche di inquadramento, anche attraverso modalità alternative al concorso

⁷⁶ M. Nicolosi, *Progressioni economiche orizzontali e carriere nel pubblico impiego dopo il 'Decreto Reclutamento'*, in *Lavoro e Previdenza Oggi*, n. 5-6/2024, p. 345.

⁷⁷ A. Aurilio, *Concorsi interni e riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo*, in *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2000, p. 1151 e ss.

pubblico. In questa prospettiva, alcuni contratti collettivi di comparto avevano disciplinato meccanismi di avanzamento di carriera di tipo verticale, riconoscendo il diritto all'inquadramento nella categoria superiore a coloro che avessero maturato una determinata anzianità di servizio o conseguito esiti positivi nelle valutazioni annuali della *performance* individuale⁷⁸.

Tale orientamento si è tuttavia scontrato con la ferma posizione della Corte costituzionale, da sempre orientata ad affermare il principio secondo cui il passaggio a una fascia funzionale superiore comporta l'accesso a un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate, con conseguente assoggettamento della materia, al pari delle assunzioni, alla regola del concorso pubblico⁷⁹. Tale indirizzo è stato fatto proprio anche dalla giurisprudenza amministrativa⁸⁰ e dalla Corte di Cassazione⁸¹, nonostante le criticità formulate dalla dottrina⁸².

Nella giurisprudenza costituzionale, l'esclusività della procedura concorsuale quale unico canale per l'attribuzione di un nuovo inquadramento a dipendenti già in servizio trova la propria ragion d'essere nelle stesse ragioni che sorreggono il divieto di promozione automatica a seguito dell'esercizio di fatto di mansioni superiori, ai sensi dell'art. 52, comma 1, ultima parte, del D.lgs. 165/2001. Tale principio discende dall'esigenza imprescindibile di garantire una selezione tecnica e imparziale dei più

⁷⁸ M. Nicolosi, op. cit., pp. 346-347.

⁷⁹ Si vedano sul punto Corte cost. 25 febbraio 2015, Corte cost. 7 aprile 2005, n. 159, Corte cost. 29 maggio 2002, n. 218, Corte cost. 16 maggio 2002, n. 194 e Corte cost. 4 gennaio 1999, n. 1.

⁸⁰ Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 16 luglio 2007, n. 4030 e Cons. Stato, Commissione speciale Pubblico Impiego, parere 9 settembre 2005, n. 3556.

⁸¹ Si richiamano Cass. 17 dicembre 2018, n. 32592, Cass. 11 aprile 2018, n. 8985 e Cass., Sez. Un., 15 ottobre 2003, n. 15403.

⁸² B. Caruso, *Le riforme e il lavoro pubblico: la «legge Madia» e oltre. Miti, retoriche, nostalgie e realtà dell'«eterno ritorno» allo statuto speciale del lavoratore pubblico*, in B. Caruso (a cura di), *La quarta riforma del lavoro pubblico e oltre*, Napoli, 2019, 63 e ss.

meritevoli, a tutela dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, nonché del principio di uguaglianza nell'accesso agli uffici pubblici sancito dall'art. 51 Cost.

L'argomento tecnico su cui si basa la Corte costituzionale è rappresentato dal ricorso all'istituto civilistico della novazione oggettiva: le progressioni verticali tra le aree determinerebbero, infatti, un mutamento qualitativo dell'oggetto del contratto, con conseguente equiparazione alle nuove assunzioni, soggette alla regola del concorso pubblico e alla giurisdizione amministrativa. Diversamente, le progressioni orizzontali, comportando una modifica meramente quantitativa dell'oggetto del rapporto, rimangono affidate alla disciplina privatistica e alla giurisdizione ordinaria⁸³. Tuttavia, il riferimento allo schema civilistico della novazione è stato oggetto di critiche da parte della dottrina, la quale ha osservato che la novazione determina un cambiamento radicale dell'oggetto dell'obbligazione e richiede, ai sensi dell'art. 1230 c.c., che l'obbligazione abbia «*un oggetto e un titolo diverso*». In caso di progressione verticale, tale mutamento non si verificherebbe, poiché l'avanzamento costituisce uno sviluppo della medesima carriera, mantenendo evidenti elementi di continuità con la posizione precedentemente ricoperta⁸⁴.

Allo stesso modo, nel rapporto di lavoro privato, la promozione si configura come una modificazione del regolamento contrattuale, priva di effetti novativi, in quanto conseguenza dell'esercizio del potere organizzativo del datore di lavoro. Anche nell'ipotesi in cui l'inquadramento superiore consegua allo svolgimento di fatto di mansioni superiori, tale effetto è da ricondursi ad una esigenza organizzativa e non

⁸³ M. Nicolosi, op. cit., p. 348.

⁸⁴ V. Luciani, *Mansioni, jus variandi e progressioni in carriera nel lavoro pubblico: le ambiguità del legislatore e le certezze della giurisprudenza*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2020, I, p. 16.

all'esistenza di un nuovo accordo tra le parti, che costituisce un requisito necessario per potersi avere una novazione⁸⁵.

Anche al fine di adeguarsi a tale consolidato orientamento giurisprudenziale, la Riforma Brunetta ha modificato il testo dell'art. 52 del D.lgs. 165/2001, disponendo che *«il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o alle mansioni equivalenti nell'ambito dell'area di inquadramento ovvero a quelle corrispondenti alla qualifica superiore che abbia successivamente acquisito per effetto delle procedure selettive di cui all'articolo 35, comma 1, lettera a)»*.

Il riferimento alle procedure selettive di cui all'art. 35, comma 1, lett. a), del D.lgs. n. 165/2001 ha determinato l'esclusione di ogni ipotesi di acquisizione di una qualifica superiore mediante strumenti alternativi al concorso pubblico⁸⁶.

Il Decreto Brunetta ha altresì ribadito, all'art. 24, la regola del concorso pubblico per il personale interno, prevedendo che *«ai sensi dell'art. 52, comma 1-bis, del D.lgs. n. 165/2001, le amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 1° gennaio 2010, coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni. 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»*⁸⁷.

Una prima deroga a tale sistema è stata introdotta con la Riforma Madia che ha previsto all'art. 22, comma 15, del D.lgs. 75/2017 una disciplina transitoria per il triennio 2018-2020, successivamente prorogata al triennio 2020-2022.

⁸⁵ M. Nicolosi, op. cit., pp. 348-349.

⁸⁶ G. Nicosia, *L'accesso nelle amministrazioni e la «carriera» dei dipendenti pubblici nel prisma delle procedure selettive e concorsuali*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2012, I, p. 114 ss.

⁸⁷ Per un approfondimento sul punto si rinvia a G. Ricci, M. Cuttone, op. cit., pp. 819-820.

In forza di tale previsione, le pubbliche amministrazioni, al fine di valorizzare le professionalità interne, hanno potuto avviare, nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali, procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo, fermo restando il possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno. Il numero di posti per tali procedure selettive riservate non poteva superare il 20 per cento (per il triennio 2018-2020) o il 30 per cento (per il triennio 2020-2022) di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria. In ogni caso, l'attivazione di dette procedure selettive riservate determinava, in relazione al numero di posti individuati, 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 all'art. 52 del D.lgs. n. 165/2001. Tali procedure selettive prevedevano prove volte ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare e applicare nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni, l'attività svolta e i risultati conseguiti, nonché l'eventuale superamento di precedenti procedure selettive, costituivano titoli rilevanti ai fini dell'attribuzione dei posti riservati per l'accesso all'area superiore⁸⁸.

Tale disciplina, interpretata da una parte della dottrina come una blanda reazione al rigore espresso dalla giurisprudenza costituzionale⁸⁹ e, al tempo stesso, come uno strumento volto a rivitalizzare le progressioni tra le aree, rimaste a lungo paralizzate, ha tuttavia avuto il merito di realizzare una sostanziale equiparazione tra progressioni verticali e progressioni economiche orizzontali, escludendo l'obbligo del concorso pubblico e prevedendo, invece, quote riservate al personale interno attraverso meccanismi selettivi⁹⁰.

⁸⁸ M. Nicolosi, op. cit., pp. 350-351.

⁸⁹ B. Caruso, op. cit., p. 63.

⁹⁰ M. Nicolosi, op. cit., p. 351.

Ancora in vigore il modello transitorio introdotto dalla riforma Madia è intervenuto (superandolo) il c.d. “Decreto Reclutamento” (D.L. 80/2021), il quale, con una prospettiva di ampio rinnovamento del sistema dei concorsi pubblici e delle progressioni di carriera, ne ha ridisegnato i contorni.

In particolare, l’art. 3 del Decreto Reclutamento ha integralmente riscritto l’art. 52, comma 1-bis, del D.lgs. 165/2001, stabilendo che *«fatta salva una riserva di almeno il 50% delle posizioni disponibili destinata all’accesso dall’esterno, le progressioni fra le aree e, negli enti locali, anche fra qualifiche diverse, avvengono tramite procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni di servizio, sull’assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l’accesso all’area dall’esterno, nonché sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti»*⁹¹.

Il nuovo testo dell’art. 52, comma 1-bis, delinea, dunque, una disciplina mista, idonea a coniugare la valorizzazione delle professionalità interne senza rinunciare al rigore che necessariamente deve caratterizzare lo sviluppo di carriera. La disposizione, in tal modo, supera definitivamente – e non più in via transitoria – l’assimilazione tra avanzamento di carriera e nuova assunzione, indebolendo sensibilmente l’orientamento giurisprudenziale che aveva collocato le progressioni verticali nell’alveo pubblicistico. La riforma, inoltre, ristabilisce coerenza sistematica tra le due tipologie di progressioni; elimina l’artificiosa equiparazione tra assunzioni e progressioni, liberando queste ultime dal vincolo del concorso pubblico; avvicina la disciplina del pubblico impiego a quella del settore privato; attribuisce al dirigente una maggiore flessibilità nella gestione del personale, ampliandone il potere discrezionale nella valorizzazione del merito e nella promozione dei più capaci⁹².

⁹¹ M. Nicolosi, *ivi*, pp. 352-353.

⁹² M. Nicolosi, *ivi*, pp. 354-355.

Va evidenziato, infatti, che la procedura comparativa prevista dalla norma non assume generalmente carattere concorsuale (pur potendo esserlo), potendo ben consistere in una semplice comparazione delle candidature, senza attribuzione di punteggi né formazione di graduatorie finali. Tuttavia, l'esito della procedura – ossia l'assegnazione dell'incarico al candidato ritenuto idoneo – deve esplicitare le ragioni della scelta effettuata rispetto alle altre candidature. Tale obbligo di motivazione, da un lato, garantisce la possibilità di sindacato giurisdizionale per i candidati esclusi e, dall'altro, assicura la trasparenza dell'azione amministrativa.

Inoltre, al fine di evitare il rischio di progressioni automatiche non fondate sul merito, la norma impone un concreto accertamento della professionalità richiesta, prevedendo che i titoli e le competenze del personale interno debbano essere "ulteriori" rispetto a quelli richiesti per l'accesso dall'esterno⁹³.

Per quanto concerne la trasposizione contrattuale delle progressioni verticali "a regime", tutti i CCNL della tornata 2019-2021⁹⁴ (e l'unico CCNL della tornata 2022-2024 sottoscritto alla data di redazione del presente elaborato⁹⁵) hanno sostanzialmente recepito le previsioni contenute nell'art. 52, comma 1-bis, del D.lgs. n. 165/2001.

Occorre tuttavia rilevare che i CCNL hanno introdotto una disciplina specifica da applicarsi agli avanzamenti di carriera tra aree, prevedendo che il dipendente sia esonerato dal periodo di prova, conservi le ferie maturate e non fruita e mantenga la

⁹³ M. Nicolosi, *ivi*, pp. 356-357.

⁹⁴ Si veda a riguardo l'art. 17 del CCNL Funzioni centrali del 9 maggio 2022, l'art. 15 del CCNL Funzioni locali del 16 novembre 2022, l'artt. 58, 89 e 160 del CCNL Istruzione e Ricerca del 18 gennaio 2024 e art. 20 del CCNL Sanità del 2 novembre 2022.

⁹⁵ Si veda l'art. 19 del CCNL Funzioni centrali del 27 gennaio 2025 che estende al 30 giugno 2026 la finestra transitoria per l'applicazione dell'art. 52, comma 1-bis del D.Lgs 165/2001.

retribuzione individuale di anzianità, che non confluisce nel Fondo risorse decentrate⁹⁶.

Tale assetto conferma come, al pari del passato, la disciplina contrattuale delle progressioni verticali si ponga in contrasto con la tesi giurisprudenziale della novazione oggettiva del contratto e della loro assimilazione alle nuove assunzioni, confermandone la natura di mera modifica del contenuto dell'obbligazione lavorativa⁹⁷.

2.2. Le progressioni orizzontali

Le progressioni orizzontali consistono in passaggi a posizioni economiche differenti, ma appartenenti alla medesima area.

La giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che, diversamente dalle progressioni verticali, le progressioni tra le posizioni economiche in cui sono state suddivise le aree contrattuali dei diversi comparti non determinano una nuova assunzione⁹⁸ e, conseguentemente, esse risultano esentate dalla regola del concorso pubblico. È infatti orientamento consolidato che tali progressioni costituiscano una mera modifica consensuale delle obbligazioni derivanti dal rapporto di lavoro già instaurato con il dipendente pubblico⁹⁹. Non vi è alcun dubbio, pertanto, che le progressioni economiche possano essere riservate ai soli dipendenti interni e che le relative controversie rientrino nella giurisdizione del giudice ordinario¹⁰⁰.

⁹⁶ M. Nicolosi, *Le progressioni di carriera*, in A. Boscati, A. Zilli (a cura di), *La professionalità tra legge e contratti*, Padova, 2023, p. 259 ss.

⁹⁷ M. Nicolosi, *Progressioni economiche orizzontali e carriere nel pubblico impiego dopo il 'Decreto Reclutamento'*, in *Lavoro e Previdenza Oggi*, n. 5-6/2024, p. 359.

⁹⁸ Si vedano Cass. 8 gennaio 2018, n. 214; Cass. 12 gennaio 2012, n. 240; Cass. 28 novembre 2011, n. 25045.

⁹⁹ Cfr. Cass. 2 luglio 2020, n. 13622.

¹⁰⁰ Sul punto si rinvia a Cass., Sez. Un., 13 marzo 2020, n. 7218; Cass., Sez. Un., 11 aprile 2018, n. 8985

Tuttavia, pur essendo la materia delle progressioni economiche ricondotta dalla dottrina nell'ambito dei poteri privatistici dell'Amministrazione-datore di lavoro, ai sensi dell'art. 5 del D.lgs. 165/2001¹⁰¹, la giurisprudenza ha affermato che anche tali procedure devono conformarsi ai principi di imparzialità e di buon andamento sanciti dall'art. 97 della Costituzione. Ne consegue il divieto, per la contrattazione collettiva, di introdurre meccanismi di progressione economica automatici, a pioggia, o basati su valutazioni discrezionali della dirigenza¹⁰².

Ciò nonostante, la Relazione della Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico per l'anno 2010 aveva evidenziato che le selezioni interne risultavano improntate principalmente al criterio dell'anzianità di servizio, che la formazione finalizzata allo sviluppo professionale si era rivelata spesso insufficiente, e che le progressioni erano state disposte in base alle disponibilità di bilancio piuttosto che in funzione delle reali esigenze organizzative¹⁰³.

Al fine di correggere tali distorsioni, è intervenuto il D.lgs. 150/2009, il cui art. 23 dispone che *«le amministrazioni pubbliche riconoscono selettivamente le progressioni economiche di cui all'art. 52, comma 1-bis, D.lgs. n. 165/2001, sulla base di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e integrativi di lavoro e nei limiti delle risorse disponibili. 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»*

In coerenza con ciò, l'art. 52, comma 1-bis, nella versione successiva modifiche apportate dal D.lgs. n. 150/2009, precisava che *«le progressioni all'interno della stessa area*

¹⁰¹ A. Garilli, *Il riparto di giurisdizione tra organizzazione amministrativa e rapporto di lavoro*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, I, 2000, p. 730 e ss.

¹⁰² Cfr. Cass. 7 dicembre 2020, n. 27932.

¹⁰³ Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione sul costo del lavoro pubblico per l'anno 2010*, *Deliberazione n. 12/2010*, Roma, 29 ottobre 2010, p. 107 ss.

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».

Dal 2009, quindi, le progressioni orizzontali sono attribuite nei limiti delle risorse disponibili, ad una quota limitata di dipendenti, sulla base dello sviluppo delle competenze professionali e dei risultati individuali e collettivi rilevati dai sistemi di valutazione, secondo le previsioni della contrattazione collettiva nazionale e decentrata¹⁰⁴.

In altri termini, come correttamente rilevato in dottrina, con la riforma del 2009 le progressioni economiche sono divenute anch'esse un vero e proprio premio di risultato¹⁰⁵.

La materia è stata, da ultimo, riformata dal c.d. "Decreto Reclutamento" (D.L. 80/2021), che ha inciso sul testo dell'art. 52, comma 1-bis, del D.lgs. 165/2001, che nella versione corrente dispone che: *«le progressioni all'interno della stessa area avvengono, con modalità stabilite dalla contrattazione collettiva, in funzione delle capacità culturali e professionali e dell'esperienza maturata e secondo principi di selettività, in funzione della qualità dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito».* Il Decreto Reclutamento, tuttavia, pur intervenendo sul testo dell'art. 52, comma 1-bis, del D.lgs. 165/2001, ha mantenuto invariata la formulazione dell'art. 23 del D.lgs. 150/2009.

Quanto al "nuovo" art. 52, comma 1-bis, il rinvio alle *"modalità stabilite dalla contrattazione collettiva"* integra una delega in bianco alla contrattazione collettiva, la quale, nel disciplinare le modalità di conferimento progressioni economiche deve tener conto delle capacità (non più, quindi, delle "qualità") culturali e professionali e dell'esperienza maturata. Permane inoltre il principio di selettività, da declinarsi sulla

¹⁰⁴ M. Nicolosi, op. ult. cit., p. 364.

¹⁰⁵ A. Miscione, *Mansioni, progressioni professionali e altri strumenti premiali*, in F. Carinci, S. Mainardi (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico*, Milano, 2011, p. 128.

base della qualità dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, in continuità con la riforma Brunetta.

Il decreto ha, infine, soppresso l'ultima parte del comma 1-bis dell'art. 52, che prevedeva che *«la valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni costituisce titolo rilevante ai fini della progressione economica e dell'attribuzione dei posti riservati nei concorsi per l'accesso all'area superiore»*.¹⁰⁶

Venendo alla recezione della norma da parte della contrattazione collettiva, si rileva che la disciplina delle progressioni orizzontali presenta, nei diversi contratti collettivi nazionali di comparto del triennio 2019-2021¹⁰⁷, una sostanziale omogeneità, con trascurabili differenze.

Per quanto riguarda le modalità di selezione, i CCNL prevedono che possano partecipare alle procedure i lavoratori che, negli ultimi tre anni, non abbiano beneficiato di progressioni economiche. La contrattazione integrativa può ridurre tale termine a due anni o elevarlo a quattro.

Costituiscono condizioni per la partecipazione alla selezione anche l'assenza, negli ultimi due anni, di provvedimenti disciplinari di gravità superiore alla multa o, per alcune fattispecie previste dal codice disciplinare, al rimprovero scritto. Nel comparto Sanità è ammessa la partecipazione con riserva in caso di procedimento disciplinare pendente, con esclusione definitiva in caso di irrogazione di sanzione superiore alla multa.

La procedura si conclude con la formazione di una graduatoria determinata in base ai seguenti criteri: media delle ultime tre valutazioni individuali annuali conseguite; esperienza professionale maturata; ulteriori criteri definiti in sede di contrattazione

¹⁰⁶ M. Nicolosi, op. ult. cit., p. 366.

¹⁰⁷ Si veda a riguardo l'art. 14 del CCNL Funzioni centrali del 9 maggio 2022, l'art. 14 del CCNL Funzioni locali del 16 novembre 2022, l'art. 86 del CCNL Istruzione e Ricerca del 18 gennaio 2024 e art. 29 del CCNL Sanità del 2 novembre 2022.

integrativa, purché correlati alle «*capacità culturali e professionali acquisite anche attraverso i percorsi formativi disciplinati dal CCNL*».

La contrattazione integrativa definisce inoltre la ponderazione dei criteri, ma è stabilito che il peso maggiore sia attribuito alla media delle valutazioni individuali conseguite (non inferiore al 40 per cento del totale), mentre il criterio dell'esperienza professionale non può superare il 40 per cento del totale.

Alla contrattazione integrativa è altresì demandata l'individuazione del numero dei "differenziali stipendiali" attribuibili annualmente per ciascuna area, in coerenza con le risorse previste per la copertura finanziaria degli stessi. In ogni caso, non è consentito attribuire più di un differenziale per ciascuna procedura selettiva.

È inoltre previsto, secondo una formulazione assai opinabile, che chi non abbia conseguito progressioni economiche da più di sei anni riceva un punteggio aggiuntivo (complessivamente non superiore al 3 per cento della somma dei punteggi ottenuti con gli altri criteri). Tale previsione costituisce evidentemente un elemento di compensazione della selettività del sistema, volto a favorire l'accesso al meccanismo delle progressioni economiche anche ai dipendenti che non abbiano ottenuto valutazioni di particolare eccellenza¹⁰⁸.

In tutti i comparti la graduatoria delle progressioni orizzontali ha validità annuale e non può essere utilizzata per gli anni successivi.

Infine, viene precisato che le progressioni economiche sono finanziate con risorse che, nei CCNL, devono possedere le caratteristiche di certezza, stabilità e continuità del Fondo risorse decentrate, e gli incrementi stipendiali decorrono dal 1° gennaio dell'anno di sottoscrizione definitiva del contratto integrativo¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Nel comparto Sanità la disciplina è ulteriormente dettagliata. Si veda sul punto l'art. 19, comma 4, lett. e) del CCNL Sanità.

¹⁰⁹ M. Nicolosi, op. ult. cit., pp. 366-372.

3. Cenni di comparazione: la dimensione premiale nell'ordinamento francese

Anche nell'ordinamento francese, analogamente a quanto previsto dall'ordinamento italiano, la valutazione della *performance* riveste un ruolo centrale nella gestione dei dipendenti pubblici, incidendo sia sulla componente accessoria della retribuzione che sulle prospettive di avanzamento di carriera.

Nel presente paragrafo si tenterà di offrire una sintetica ricognizione degli effetti premiali che la valutazione della *performance* assume nel contesto francese, evidenziandone, anche in chiave storica, le principali caratteristiche.

3.1. La *rémunération accessoire* nell'ordinamento francese

Ai sensi dell'art. L. 712-1 del *Code général de la fonction publique*, «*le fonctionnaire a droit, après service fait, à une rémunération comprenant : 1° Le traitement; 2° L'indemnité de résidence; 3° Le supplément familial de traitement; 4° Les primes et indemnités instituées par une disposition législative ou réglementaire*»¹¹⁰.

Tale disposizione mette in evidenza la natura composita della retribuzione del *fonctionnaire*, il cui elemento principale, costituito dal *traitement*, è integrato da una pluralità di *primes* e di indennità (il c.d. *régime indemnitaire*), che mirano a remunerare specifiche funzioni, responsabilità o condizioni di lavoro, nonché a incentivare il rendimento e la qualità del servizio prestato¹¹¹.

Storicamente, i *régimes indemnitaires* hanno conosciuto una proliferazione tale da dar luogo ad un vero e proprio "labirinto" normativo, frequentemente criticato in

¹¹⁰ Tale disposizione può essere tradotta come segue: «*Il fonctionnaire ha diritto, a seguito del servizio prestato, a una retribuzione composta da: 1° il trattamento; 2° l'indennità di residenza; 3° il supplemento familiare di trattamento; 4° i premi e le indennità istituiti da una disposizione legislativa o regolamentare*».

¹¹¹ C. Fortier, *Droit de la fonction publique*, 2^e éd., Dalloz, 2022, p. 235.

dottrina per la sua opacità e complessità. Le numerose indennità istituite per compensare particolari obblighi di servizio o per premiare il rendimento, si sono infatti accumulate nel tempo generando un sistema frammentato e di difficile lettura.

Tali *régimes indemnitaires* comprendevano (e in parte ancora comprendono) sia le indennità in senso stretto, finalizzate a compensare specifici oneri o vincoli connessi all'esercizio delle funzioni, sia le misure di natura premiale, ispirate a una logica di incentivazione o di riconoscimento della *performance*. La loro struttura poteva assumere forma fissa o variabile, a seconda dei criteri e delle modalità di attribuzione stabiliti dalla normativa di riferimento¹¹².

La principale base giuridica dei *régimes indemnitaires* risiedeva invece storicamente nell'art. 20 della *loi n° 83-634 du 13 juillet 1983* (oggi non più in vigore e trasfuso nel art. L. 712-1 CGFP) il quale disponeva che «*les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire*»¹¹³.

In altri termini, tale disposizione prevedeva l'obbligo di attribuire ad ogni indennità un fondamento legislativo o regolamentare¹¹⁴.

Tale obbligo non è tuttavia riuscito a porre un freno alla proliferazione dei *régimes indemnitaires*, che nei primi anni Duemila si contavano nell'ordine delle diverse migliaia¹¹⁵.

¹¹² E. Marc, *Les rémunérations des fonctionnaires. La diversité des régimes indemnitaires*, in *La Semaine Juridique – Administrations et Collectivités territoriales*, n. 4, 19 gennaio 2009, pp. 2013 ss.

¹¹³ Tale disposizione può essere tradotta come segue: «*i fonctionnaires hanno diritto, a seguito del servizio prestato, a una retribuzione comprendente lo stipendio, l'indennità di residenza, il supplemento familiare di trattamento, nonché le indennità istituite da un atto legislativo o regolamentare*».

¹¹⁴ E. Marc, op. cit., pp. 2013 ss.

¹¹⁵ E. Marc, *Ibidem*.

Il rapporto della Corte dei conti del 1999 ha segnato un momento cruciale nel processo di critica e di progressivo superamento della molteplicità dei *régimes indemnitaires*. In tale documento, infatti, la Corte auspicava con grande realismo una loro riduzione e una maggiore trasparenza nella relativa attuazione, mettendo al contempo in evidenza la diffusa mancanza di chiarezza e di leggibilità tanto dei *régimes indemnitaires* quanto delle prassi amministrative ad essi connesse¹¹⁶.

Così, a partire dagli anni Duemila, i *régimes indemnitaires* sono stati progressivamente oggetto di interventi di riforma, a cominciare dall'istituzione del *prime de fonctions et de résultats* (PFR)¹¹⁷

Il PFR, introdotto dal *décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008*, ha rappresentato un primo tentativo di razionalizzare i *primes* in chiave meritocratica. La sua architettura combinava due componenti strettamente connesse: una parte legata alle funzioni, destinata a remunerare la natura e l'importanza delle responsabilità esercitate, il livello di competenza richiesto e le condizioni particolari di servizio (c.d. *sujétions particulières*), e una parte correlata ai risultati, volta a valorizzare la *performance* e la *manière de servir* del dipendente pubblico.

Concepito come regime esclusivo rispetto ad altre indennità analoghe, il PFR avrebbe dovuto semplificare e uniformare il quadro retributivo accessorio, superando la tradizionale frammentazione dei *régimes indemnitaires*. Nella pratica, tuttavia, la sua applicazione è rimasta circoscritta a determinati corpi, prevalentemente appartenenti alla *filière administrative*, e si è caratterizzata per un'eccessiva eterogeneità derivante da deroghe e diffuse differenziazioni applicative. Tale disomogeneità ha finito per vanificare, almeno in parte, l'intento di costruire un modello retributivo accessorio

¹¹⁶ Cour des comptes, *La fonction publique de l'État – Premier rapport public particulier*, Paris, 1999, *passim*.

¹¹⁷ C. Moniolle, *Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel. L'interrogation du modèle*, in *AJDA*, 2017, p. 390 ss.

realmente unitario e coerente, lasciando irrisolto il problema della proliferazione dei *régimes indemnitaires*¹¹⁸.

A tale problema hanno cercato di porre rimedio le riforme più recenti, volte a semplificare e razionalizzare ulteriormente l'assetto del sistema dei *régimes indemnitaires*. In questa prospettiva si inserisce il *Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel* (RIFSEEP), istituito con il *décret n° 2014-513 du 20 mai 2014*, che si pone in diretta continuità (sostituendola) con il precedente *prime de fonctions et de résultats*.

Il RIFSEEP, dunque, rappresenta lo strumento concepito per sostituire i *primes* e le indennità riconducibili alle funzioni esercitate e alla *manière de servir*. Pur non ricomprendendo la totalità dei trattamenti accessori, esso rappresenta comunque un passaggio decisivo verso la necessaria semplificazione del quadro retributivo accessorio.

La logica di semplificazione perseguita dal RIFSEEP si sviluppa lungo una duplice direttiva: da un lato, la progressiva estensione del regime a tutti i corpi e profili professionali; dall'altro, la realizzazione di una mappatura completa delle indennità e dei *primes* corrisposti, al fine di individuare quelli da assorbire nel RIFSEEP¹¹⁹.

Il RIFSEEP si compone di due elementi. Il primo elemento è rappresentato dall'*indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise* (IFSE), che rappresenta la componente principale ed è correlata all'esercizio effettivo di determinate funzioni, classificate, all'interno di uno stesso corpo o *cadre d'emplois*, in differenti gruppi, secondo criteri professionali quali: il livello di responsabilità (*fonctions d'encadrement, de coordination, de pilotage ou de conception*), il livello di competenza (*technicité, expertise, expérience ou qualification nécessaire à l'exercice des fonctions*) e il grado di vincoli o

¹¹⁸ M. Le Clainche, H. Rihal, L. Rouban, B. Delaunay, *Chronique de l'administration*, in *Revue française d'administration publique*, n. 129 (2009/1), pp. 173-174.

¹¹⁹ C. Moniolle, op. cit., p. 390 ss.

difficoltà connessi all'esercizio delle funzioni (*sujétions particulières* o grado di esposizione del posto rispetto all'ambiente professionale). Tale indennità è corrisposta mensilmente ai funzionari aventi diritto. Il secondo elemento è costituito invece dal *complément indemnitaire annuel*, legato all'impegno professionale e alla *manière de servir*, il cui importo può variare da 0 a 100 per cento di un massimale determinato per ciascun gruppo di funzioni e può essere corrisposto in una o due *tranche* nel corso dell'anno. Esso rappresenta una forma di "retribuzione del merito" del *fonctionnaire*, sebbene, nella prassi, la sua incidenza sia assai limitata.

L'introduzione del RIFSEEP ha indubbiamente contribuito a rendere più coerente e trasparente il sistema delle indennità. Nonostante ciò, la riforma non ha prodotto una completa convergenza dei regimi indennitari, poiché il legislatore ha mantenuto in vigore numerose indennità specifiche, espressamente escluse dal campo di applicazione del nuovo regime e ancora cumulabili con esso. Permangono inoltre significative differenze applicative tra le varie amministrazioni ministeriali e tra le collettività territoriali, che continuano a gestire in modo autonomo le proprie politiche retributive accessorie.

Infine, sebbene il RIFSEEP sia stato inizialmente applicato ai soli *fonctionnaires de l'État* e successivamente esteso ai *fonctionnaires territoriaux*, esso non trova ancora applicazione nella *fonction publique hospitalière*¹²⁰.

3.2. Gli avanzamenti di carriera e stipendiali nell'ordinamento francese

Per quanto riguarda le progressioni di carriera dei dipendenti pubblici, nell'ordinamento francese coesistono due modalità complementari di avanzamento: quella fondata sull'anzianità e quella basata sul merito. Entrambe sono genericamente indicate con il termine "*avancement*", ma per ragioni di maggiore precisione

¹²⁰ C. Fortier, op. cit., p. 238.

terminologica, si tende a riservare il termine “*avancement*” al primo caso, che si fonda sul semplice decorso del tempo, mentre la seconda, implicando un processo selettivo, è generalmente qualificata come “*promotion*”¹²¹.

L’*avancement* “à l’ancienneté” si realizza attraverso il meccanismo degli *échelons*. Tale forma di avanzamento è regolata, come anticipato, unicamente dal decorso del tempo e viene riconosciuta in modo automatico ai dipendenti pubblici. Questa automaticità assicura ai *fonctionnaires* una certa stabilità e prevedibilità della progressione economica, ma è spesso ritenuta poco incentivante sotto il profilo della *performance* individuale. Per questa ragione, il suo ambito di applicazione è limitato ai soli *échelons*, che rappresentano le articolazioni interne dei gradi, o delle classi qualora il grado ne sia composto.

Ciascun *échelon* è caratterizzato da una durata minima di permanenza, variabile da pochi mesi a diversi anni, e da un indice retributivo progressivo, ed il passaggio all’*échelon* superiore comporta un incremento automatico della retribuzione del *fonctionnaire*. Si tratta, tuttavia, dell’unico effetto dell’*avancement d’échelon*, che non comporta alcuna modifica delle mansioni o delle responsabilità attribuite al dipendente pubblico.

L’automatismo, tuttavia, può essere parzialmente temperato dalle valutazioni della *performance* individuale. Infatti, l’anzianità necessaria per accedere all’*échelon* superiore può essere ridotta, o più raramente aumentata, fino a tre mesi, sulla base della *manière de servir* risultante dal *compte rendu* dell’*entretien professionnel*. Tale correttivo, in ogni caso, non intacca il principio dell’automaticità dell’*avancement à l’ancienneté*, limitandosi ad introdurre un meccanismo meritocratico volto a temperare l’egualitarismo formale del sistema¹²².

¹²¹ C. Fortier, *ivi*, p. 107.

¹²² C. Fortier, *ivi*, pp. 107-108.

La *promotion au mérite* si colloca invece su un piano distinto rispetto all'*avancement à l'ancienneté*. Infatti, quando il *fonctionnaire* raggiunge l'ultimo *échelon* del proprio grado o classe, la sua carriera risulta bloccata, poiché il solo decorso del tempo non è più sufficiente a determinare ulteriori progressioni. Solo una promozione fondata sul merito, disposta dall'autorità gerarchica, può, a quel punto, consentirgli l'accesso a una nuova classe, a un nuovo grado o addirittura a un diverso corpo o *cadre d'emplois* (area professionale) di livello più elevato, riattivando così la progressione della sua carriera.

L'*avancement au mérite* si articola in due forme: la *promotion au choix*, che comporta l'accesso a un grado o a una classe superiore all'interno del medesimo corpo o *cadre d'emplois*, e la *promotion interne*, che consente il passaggio a un corpo o *cadre d'emplois* di livello superiore¹²³.

La *promotion au choix* si configura come una forma di avanzamento fondata su un procedimento selettivo condotto dall'autorità gerarchica, la quale di norma dispone di un ampio margine di discrezionalità nella individuazione dei *fonctionnaires* da promuovere, pur entro i limiti imposti dai *supports budgétaires* disponibili, ossia dal numero di posti annualmente destinati alle promozioni. Per ciascun corpo o *cadre d'emplois*, il numero dei posti disponibili per la promozione è infatti determinato preventivamente, di norma mediante l'applicazione di un tasso percentuale all'organico dei funzionari che possiedono i requisiti previsti. Inoltre, a differenza dell'*avancement d'échelon*, la *promotion au choix* presuppone una procedura selettiva finalizzata ad individuare i *fonctionnaires* che si distinguono per merito, motivazione ed efficienza.

Di norma, la procedura si concretizza nella formazione di un *tableau d'avancement* (graduatoria), che include, a seguito di procedura comparativa, i *fonctionnaires* che soddisfino i requisiti previsti dalla legge per la promozione e possiedano valutazioni

¹²³ C. Fortier, *ivi*, p. 108.

di merito adeguate. L'amministrazione è poi tenuta a rispettare l'ordine previsto dal *tableau* nel conferimento delle promozioni, nei limiti dei posti disponibili, pur non essendo obbligata a coprirli integralmente.

Più nel dettaglio, la selezione finalizzata alla predisposizione dei *tableaux d'avancement* viene effettuata dall'amministrazione con cadenza annuale, nel rispetto delle *lignes directrices de gestion* (linee guida) emanate dall'autorità competente, e può avvenire, fermo restando il necessario possesso dei requisiti di legge da parte dei candidati, "*au choix*" sulla base di una comparazione delle valutazioni professionali oppure, in casi meno frequenti, mediante l'espletamento di un esame professionale. In alcuni corpi o *cadres d'emplois*, la promozione può altresì avvenire attraverso un *concours professionnel interne*, la cui graduatoria sostituisce il *tableau d'avancement*.

L'avanzamento di grado comporta, oltre a un aumento retributivo generalmente significativo, anche un ampliamento delle responsabilità del *fonctionnaire*. L'avanzamento di classe, invece, pur seguendo le stesse modalità procedurali dell'avanzamento di grado, non incide sulle funzioni esercitate e si traduce quindi, analogamente all'*avancement d'échelon*, in un semplice miglioramento della situazione economica del dipendente pubblico¹²⁴.

La *promotion interne* consiste invece in una procedura che consente al *fonctionnaire* di accedere a un corpo o *cadre d'emplois* superiore all'interno della funzione pubblica, configurandosi dunque come un meccanismo di progressione tra corpi diversi. Il termine "*interne*" si riferisce infatti all'appartenenza del *fonctionnaire* alla pubblica amministrazione e non al singolo corpo, dato che, attraverso tale forma di avanzamento, il candidato si sottrae alle regole previste in materia di progressione dalla propria amministrazione per partecipare a una procedura che gli consente l'accesso ad un corpo di livello più elevato, senza dover partecipare ad un concorso "esterno".

¹²⁴ C. Fortier, *ivi*, pp. 108-109.

Gli *statuts particuliers* (regolamenti delle singole amministrazioni) fissano la quota di posti destinati alla *promotion interne*, attraverso la quale possono partecipare alla selezione anche i *fonctionnaires* che, seppur non possiedano le qualifiche richieste per l'accesso diretto mediante concorso "esterno", abbiano maturato una sufficiente anzianità di servizio.

Tra le modalità di *promotion interne*, la principale è rappresentata dal *concours interne*. Poiché, ai sensi dell'art. L. 320-1 del *Code général de la fonction publique*, il reclutamento dei *fonctionnaires* avviene in linea di principio mediante concorso, il *Conseil d'État* ha chiarito che lo *statut particulier* non può disciplinare la *promotion interne* senza includere, tra le modalità di selezione, anche il *concours interne*¹²⁵. In ogni caso, il *concours interne* è riservato ai *fonctionnaires* che abbiano maturato l'anzianità di servizio richiesta dallo *statut particulier* di riferimento e il numero dei vincitori non può superare i posti disponibili, che l'amministrazione in ogni caso non è tenuta a coprire integralmente.

Oltre al concorso, la *promotion interne* può realizzarsi mediante due ulteriori canali che hanno in comune la predisposizione di una *liste d'aptitude* (graduatoria), sulla base della quale verranno nominati i vincitori. Tale *liste d'aptitude* può essere predisposta da una commissione a seguito di un esame, nel quale la valutazione dei risultati può anche essere integrata dal *dossier individuel* dei candidati, oppure può essere redatta "au choix" dall'amministrazione, la quale deve tuttavia conformarsi alle *lignes directrices de gestion* preventivamente adottate.

La *promotion interne* si perfeziona, infine, con la nomina del *fonctionnaire* nel corpo o *cadre d'emplois* di destinazione¹²⁶.

¹²⁵ Cfr. *Conseil d'État*, n° 309922, 6 mars 2009 e, più di recente, *Conseil d'État*, n° 496162, 30 juin 2025.

¹²⁶ C. Fortier, op. cit., pp. 109-111.

Note conclusive

La disciplina introdotta dal decreto Brunetta e rivisitata dalla riforma Madia, ha istituito un articolato sistema di misurazione e valutazione della *performance* dei dipendenti pubblici. Nelle intenzioni del legislatore, tale sistema avrebbe dovuto rappresentare uno strumento decisivo per migliorare l'efficienza delle amministrazioni, promuovere la responsabilizzazione del personale e premiare il merito. Tuttavia, la sua attuazione pratica ha evidenziato più ombre che luci.

In linea teorica, infatti, le pubbliche amministrazioni sono tenute al rispetto di una complessa procedura che consente di pianificare, misurare, valutare e rendicontare la *performance* del personale e delle strutture; la valutazione positiva della *performance* costituisce poi condizione necessaria per l'erogazione di premi nonché per il riconoscimento di progressioni economiche e di carriera ai dipendenti pubblici.

Nella pratica, tuttavia, tali intenti si sono tradotti solo parzialmente in risultati concreti. In molti casi, infatti, le amministrazioni pubbliche hanno dato applicazione al ciclo della *performance* in modo esclusivamente adempimentale. Uno studio recente ha rilevato infatti che molte amministrazioni risultano sprovviste di un sistema di misurazione e valutazione della *performance* aggiornato all'anno corrente rilevando altresì uno scarsissimo livello di concretezza di tali strumenti¹.

Un diverso studio ha inoltre messo in luce diffuse inadempienze e ritardi da parte delle amministrazioni rispetto agli obblighi di pubblicazione dei documenti del ciclo della *performance*².

Anche il sistema premiale collegato alla *performance* ha mostrato significative criticità. Nonostante il divieto, sancito dal legislatore di erogare incentivi «*in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi*» senza una previa verifica dei risultati conseguiti, nella pratica la

¹ C. Nobili, G. Barbato, M. Turri, *Il ciclo della performance nei ministeri: necessità di superamento dell'approccio adempimentale e la nuova sfida del PNRR*, in *Risorse Umane*, nn. 4-5/2021, pp. 92-93.

² F. Angei, F. Tucci, *La valutazione della performance della PA: alcuni spunti di riflessione*, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 14 settembre 2020, disponibile su <https://osservatoriocpi.unicatt.it>.

quasi totalità dei dipendenti pubblici consegue valutazioni molto elevate, accedendo ai bonus e svuotando di significato la logica meritocratica del sistema.

Un importante riscontro in tal senso proviene dal *report* sulla *performance* redatto dalla Corte dei conti nel maggio 2024, elaborato sulla base delle segnalazioni degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) relative al comparto ministeriale. In tale *report* la Corte ha evidenziato che, nel triennio 2020-2022, nella quasi totalità dei Ministeri per i quali erano disponibili i dati, oltre il 95% dei dipendenti con qualifica non dirigenziale e quasi il 100% dei dirigenti ha conseguito la classe di punteggio massima³.

Il controllo sulle premialità riconosciute ai dipendenti delle amministrazioni centrali nello stesso triennio ha inoltre rivelato la tendenza diffusa a fissare obiettivi di *performance* poco sfidanti e spesso autoreferenziali⁴.

La presenza di un'“eccellenza diffusa” – che non sembra trovare riscontro nei servizi erogati dalle amministrazioni – e la pratica di distribuire premi in maniera pressoché generalizzata, derivano verosimilmente da un uso distorto del salario accessorio, che viene impiegato dalle amministrazioni al fine di integrare retribuzioni di base rimaste nel settore pubblico poco competitive, anche a causa dei prolungati blocchi contrattuali.

La riforma Madia non è risultata in grado di correggere tali distorsioni del sistema, pur dovendosi riconoscere alcuni correttivi importanti. Tra i miglioramenti introdotti merita certamente particolare attenzione il coinvolgimento diretto dei cittadini utenti nel processo di valutazione della *performance* organizzativa, strumento che mira a rendere la valutazione più trasparente e meno autoreferenziale.

In conclusione, per riformare davvero il sistema sarebbe innanzitutto necessario un profondo cambiamento culturale delle amministrazioni, che consenta finalmente (e realmente) di passare da una diffusa cultura di tipo “burocratico” ad una più moderna ed efficiente logica aziendalistica.

³ Corte dei conti, *Deliberazione n. 62/2024/G – Segnalazioni inviate alla Corte dei conti dagli Organismi indipendenti di valutazione e istituti di premialità riconosciuti al personale dipendente (2020–2022)*, adottata il 13 maggio 2024, pp. 52 e ss., pubblicata sul sito istituzionale della Corte dei conti.

⁴ Corte dei conti, *ivi*, p. 47 ss.

A tale riguardo, sebbene vi sia in dottrina chi sostenga che l'implementazione di logiche aziendalistiche risulti incompatibile con il settore pubblico, in considerazione delle diverse finalità che caratterizzano i due ambiti – il profitto per il settore privato e l'interesse pubblico per quello pubblico – tale impostazione appare oggi in larga misura superata.

Infatti, già con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha introdotto nella Costituzione il principio dell'equilibrio tra le entrate e le spese pubbliche, le amministrazioni sono state chiamate a prestare una rinnovata attenzione alla dimensione economico-finanziaria della loro attività, in una prospettiva di maggiore stabilità e sostenibilità dei conti pubblici.

Ma soprattutto, l'adozione di logiche aziendalistiche nel settore pubblico non implica, una sostituzione del fine pubblico con quello privatistico, bensì si traduce in un recepimento degli strumenti, dei metodi gestionali, e soprattutto della mentalità tipica del settore privato che, alla prova dell'esperienza, si sono dimostrati più efficienti del tradizionale modello burocratico. In altri termini, dunque, la logica aziendalistica dovrebbe incidere non sui fini, bensì sui mezzi dell'azione amministrativa.

Sul versante retributivo, appare poi indispensabile ristabilire la selettività dei trattamenti legati alla *performance*. L'esperienza delle c.d. "gabbie di merito" ci insegna che tale selettività difficilmente può essere imposta per via normativa e pertanto l'unica opzione realistica risulta, a giudizio di chi scrive, quella di garantire risorse adeguate sia per il trattamento accessorio che per le retribuzioni di base, così da evitare che il trattamento accessorio venga impropriamente utilizzato quale integrazione del trattamento di base.

Bibliografia:

Angei F., Tucci F., *La valutazione della performance della PA: alcuni spunti di riflessione*, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 14 settembre 2020, disponibile su <https://osservatoriocpi.unicatt.it>.

Apicella E. A., *Lineamenti del pubblico impiego «privatizzato»*, Milano, Giuffrè, 2012.

Archibugi F., *La “performance” dell’azione pubblica in Francia: stato di avanzamento e stato dell’arte*, disponibile su <http://www.francoarchibugi.it/pdf/10-02%20La%20perform.%20dell'azione%20pubb.%20in%20Francia.pdf>.

Armstrong M., *Armstrong’s handbook of performance management*, 4^a ed., London, Kogan Page, 2009.

Asquer A., *Designing Performance Review and Assessment Systems in Central Government Departments in Italy*, in *Yearbook of Swiss Administrative Sciences*, 2012.

Aurilio A., *Concorsi interni e riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo*, in *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2000.

Avio A., *La performance come valutazione dell’adempimento nel rapporto alle dipendenze della P.A.*, Napoli, 2017.

Avondola A., *Lo scarso rendimento: una nuova frontiera del licenziamento per giustificato motivo oggettivo?* in *Rivista Italiana del diritto del lavoro*, n. 1, 2015.

Baldassarre A., *Customer Satisfaction e riforme del lavoro pubblico*, in Esposito, Luciani, Zoppoli A., Zoppoli L. (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 del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia)*, Torino, Giappichelli, 2018.

Ballestrero M.V., De Simone G., *Diritto del lavoro*, V ed., Torino, G. Giappichelli Editore, 2022.

Ballestrero M.V., *Le “energie da lavoro” tra soggetto e oggetto*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT – 99/2010.

- Barassi L., *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, Milano, Società editrice libraria, 1901;
- Barassi L., *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, seconda edizione interamente rifatta, 2 vol., Milano, Società editrice libraria, 1915-1917.
- Barbera C., *Misurazione e valutazione della performance pubblica. Dal modello tradizionale al monitoraggio guidato dai cittadini*, Torino, Giappichelli Editore, 2023.
- Barbieri M., *La nuova legge delega per la riforma del lavoro pubblico*, in *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. I contratti collettivi di comparto*, commentario diretto da F. Carinci, Milano, Giuffrè, 1997.
- Barbieri M., Francesconi A., Guarini E., *Misurazione, valutazione e trasparenza della performance*, in Carinci F., Mainardi S. (a cura di) *La Terza Riforma del Lavoro Pubblico*, Ipsoa, Milano, 2011.
- Barbieri M., Vidè F., *Valutare per crescere: la misurazione della performance individuale nella PA*, 2021, disponibile in <https://www.sdabocconi.it/it/sda-bocconi-insight/cantieri-di-ricerca/organizzazione-risorse-umane-e-processi-pubblica-amministrazione/valutare-per-crescere-la-misurazione-della-performance-individuale-nella-pa>.
- Battini S., *Il personale e la dirigenza*, in AA.VV., *Decentramento e riforma amministrativa*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 1997.
- Battini S., *Un vero datore di lavoro per il settore pubblico: politico o amministrativo?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2009.
- Beato G., *Il New Public Management nel mondo: innovazioni nella continuità*, 2024, disponibile in <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2024/11/IL-NPM-nel-mondo-innovazioni-nella-continuità-1.pdf>.
- Bellavista A., *Contrattazione collettiva e partecipazione sindacale nella riforma Madia*, in Garilli A., De Marco C., Bellavista A., Marinelli M., Riccobono A., Nicolosi M., Gabriele A., *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la "riforma Madia"*, Padova, CEDAM, 2018.
- Bellavista A., *I rinnovi contrattuali*, in Garilli A., De Marco C., Bellavista A., Marinelli M., Riccobono A., Nicolosi M., Gabriele A., *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la "riforma Madia"*, Padova, CEDAM, 2018.

- Biasi M., *La valutazione della performance all'indomani della quarta riforma del lavoro pubblico*, in *Variazioni su temi di Diritto del lavoro*, n. 2, 2020.
- Blair T., *New Labour, New Life for Britain: The Labour Party Manifesto 1997*, London, Labour Party, 1997.
- Bocci F., *Una nuova architettura di Balanced Scorecard per le organizzazioni della Pubblica Amministrazione italiana*, 2007, disponibile in https://www.usci.it/file.pdf/Relazione_Padova2007_Bocci.pdf.
- Borgonovi E., *Management pubblico: evoluzione della disciplina e delle riforme*, in *Rivista di Public Management*, Vol. 1 (1), 2018.
- Borgelli F., *Le ragioni giuridiche della valutazione nelle pubbliche amministrazioni e le aporie del sistema*, in *Il lavoro pubblico e la riforma Madia: organizzazione, gestione e valutazione*, Quaderni RGL, n. 4, 2019.
- Boscati A., *La specialità del lavoro pubblico. fonti legali e fonti contrattuali nella progressiva evoluzione del sistema normativo tra organizzazione e disciplina del rapporto di lavoro*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 3, 2018.
- Bozzi C., *La competenza esclusiva del Consiglio di Stato*, in AA.VV. *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1932.
- Buschor E., *Performance Management in the public sector: Past, current and future trends*, in *Review of Applied Management Studies*, Vol. 11 (4), 2013.
- Calenda C., *Il rapporto di lavoro pubblico. Dal pubblico impiego alla legge «Concretezza»*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A., 2021.
- Callahan K., *Performance measurement: Citizen-driven*, in Bearfield D.A., Berman E., Dubnick M.J. (a cura di), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (3^a ed.), London, Routledge, 2015.
- Camera dei Deputati, Servizio Studi, *Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sul sistema di valutazione dei dipendenti pubblici, Atto del Governo n. 391, Dossier n. 457*, II edizione, Roma, marzo 2017.
- Cammeo F., *Gli impiegati degli enti pubblici e le norme sull'impiego privato*, in *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, vol. I, Milano, Vallardi, 1910.

- Carnelutti F., *Studi sulle energie come oggetto di rapporti giuridici*, in Riv. dir. comm., XI, 1913, 384 ss., e in *Studi di diritto civile*, Roma, Atheneum, 1916.
- Carabelli U., Carinci M.T. (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci, Bari, 2010.
- Carabelli U., *La "riforma Brunetta": un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 101/2010.
- Carabelli U., *Remunerazione del lavoro e incentivi: l'ambiguità della c.d. performance individuale dal punto di vista giuridico*, in *Risorse umane nella pubblica amministrazione*, 2012.
- Carinci F., *Spes ultima dea*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2s, 2001.
- Carinci F., *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo governo Berlusconi: dalla legge 133/2008 alla legge n. 15/2009*, in *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 6, 2008.
- Carinci F., *Il secondo tempo della riforma Brunetta: il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, in Carinci F., Mainardi S. (a cura di) *La terza riforma del lavoro pubblico*, Milano, Ipsoa, 2011.
- Carinci F., *Contrattazione e contratto collettivo nell'impiego pubblico "privatizzato"* in *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 3-4, 2013.
- Carinci M.T., *La misura dell'adempimento diligente "nell'interesse dell'impresa" e l'esigibilità dei risultati (quantitativi e qualitativi)*, *Labour & Law Issues*, vol. 10, no. 1, 2024.
- Caruso B., *Le riforme e il lavoro pubblico: la «legge Madia» e oltre. Miti, retoriche, nostalgie e realtà dell'«eterno ritorno» allo statuto speciale del lavoratore pubblico*, in Caruso B. (a cura di), *La quarta riforma del lavoro pubblico e oltre*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.
- Casillo R., *La valutazione del personale non dirigente*, in Amoroso G., Di Cerbo V., Fiorillo L. e Maresca A., *Il lavoro pubblico*, Milano, Giuffrè, 2019.
- Cassese S., *Dall'impiego pubblico al lavoro con le pubbliche amministrazioni: la grande illusione?* in *Giornale di diritto amministrativo* 3/2013, pp. 313-316.
- Castelvetri L., *Le origini dottrinali del diritto del lavoro*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, n. 1, 1987.
- Cantisani S., *Evoluzione della normativa sul pubblico impiego dalle origini alla riforma "Madia"*, in www.ildirittoamministrativo.it, 2019.
- Cayla O., *L'inexprimable nature de l'agent public*, in *Enquête*, 7, 1999.
- Cimino B., *Il merito e la responsabilità*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2009.

Colacito M., *Impiego Statale*, in AA.VV., *Enciclopedia del diritto*, vol. XX, Milano, Giuffrè, 1970.

Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT), *Delibera n. 88 del 24 giugno 2010*, Roma, 2010.

Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT), *Delibera n. 89/2010*, Roma, 2010.

Comité d'enquête sur les coûts et les rendements des services publics, *Rapport d'ensemble 1999-2001*, Parigi, 2001, disponibile in <https://www.vie-publique.fr/rapport/25551-rapport-densemble-1999-2001-du-comite-denquete-sur-le-cout-et-le-rende>.

Corte dei conti, *Deliberazione n. 62/2024/G – Segnalazioni inviate alla Corte dei conti dagli Organismi indipendenti di valutazione e istituti di premialità riconosciuti al personale dipendente (2020–2022)*, Roma, 13 maggio 2024.

Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione sul costo del lavoro pubblico per l'anno 2010*, *Deliberazione n. 12/2010*, Roma, 29 ottobre 2010.

Cour des comptes, *La fonction publique de l'État – Premier rapport public particulier*, Paris, 1999

Crozet P., *Fonction publique : de la lente mort de la notation à l'institutionnalisation de l'entretien professionnel*, in *Gérer & Comprendre*, n. 128, juin 2017.

D'Alberti E., *Le riforme amministrative degli anni '90 e il New Public Management*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1995.

D'Alessio G., *Le ragioni e il valore della contrattualizzazione del lavoro pubblico*, in *Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati* n. 16, 2024.

D'Alessio G., Zoppoli L., *Osservazioni sugli schemi di decreti attuativi dell'art. 17 della legge n. 124 del 2015*, Gruppo di lavoro fondazione Astrid, 2017.

D'Alterio E., *La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni: stato dell'arte e nodi (ancora) da sciogliere*, in *La quarta riforma del lavoro pubblico e oltre*, in *Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati*, n. 7, 2019.

D'Arcangelo L., *I soggetti valutatori*, in Amoroso G., Di Cerbo V., Fiorillo L. e Maresca A., *Il lavoro pubblico*, Milano, Giuffrè, 2019.

D'Antona M., *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle «Leggi Bassanini»* in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 1, 1998.

D'Auria G., *Il nuovo sistema delle fonti: legge e contratto collettivo, Stato e autonomie territoriali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2010.

M. Dentici L., *La retribuzione nel lavoro pubblico in tempi di crisi*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 4, 2019.

Di Mascio F., Natalini A., *Oltre il New Public Management. Le riforme amministrative tra meccanismi e contesti*, Roma, Carocci Editore, 2018.

Di Mascio, F., Natalini, A., *Le teorie del cambiamento amministrativo tra paradigmi e modelli: Il caso delle riforme amministrative in Italia*, In rivista *Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 67(1), 2024.

Dipartimento della Funzione Pubblica, *Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance – Ministeri*, n. 2, dicembre 2017.

Dipartimento della Funzione Pubblica, *Linee guida n. 3/2018 – Linee guida per la Relazione annuale sulla performance – Ministeri*, novembre 2018.

Dipartimento della Funzione Pubblica, *Linee guida sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche*, n. 4, novembre 2019.

Dipartimento della Funzione Pubblica, *Linee guida n. 5/2019 – Linee guida per la misurazione e valutazione della performance individuale*, dicembre 2019.

European Institute of Public Administration & EUPAN, *Common Assessment Framework, The European model for improving public organisations through self-assessment*, 2020, disponibile in <https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2023/03/CAF-2020-English.pdf>.

Ferrara V. F., *Teoria delle persone giuridiche*, Napoli, Marghieri – Torino, Utet, 1915.

Ferraro G., *Prove generali di riforma del lavoro pubblico*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 2, 2009.

Fiorillo L., *Il diritto del lavoro nel pubblico impiego*, Padova, Piccin, 2018.

Foglia L., *Ambito di applicazione e finalità della disciplina del lavoro contrattualizzato*, in Amoroso G., Di Cerbo V., Fiorillo L. e Maresca A., *Il lavoro pubblico*, Milano, Giuffrè, 2019.

Forbes Italia, *Cosa sappiamo del Dipartimento per l'efficienza del governo di Elon Musk*, in *Forbes.it*, 2024.

Fortier C., *Droit de la fonction publique*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 2022.

- Gabriele A., *La valutazione della performance nella "Quarta" riforma del lavoro pubblico*, in *Giurisprudenza Italiana*, Aprile 2018.
- Gabriele A., *Sub artt. 17-30. Commento al Titolo III del D.Lgs. n. 150/2009*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, 2011.
- Gabriele A., *La misurazione e la valutazione della performance nella p.a. tra nodi irrisolti e incoerenze di sistema*, in AA.VV. (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la "Riforma Madia"*, Milano, Cedam, 2018.
- Garilli A., *Il contratto di lavoro e il rapporto di impiego privato nella teoria di Lodovico Barassi*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3, 2001.
- Garilli A., *Il riparto di giurisdizione tra organizzazione amministrativa e rapporto di lavoro*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, I, 2000.
- Garilli A., *La privatizzazione del lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni e l'art. 97 Cost.: di alcuni problemi e dei possibili rimedi* in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 49/2007.
- Garilli A., *Il tormentato percorso della privatizzazione*, in Napoli M., Garilli A. (a cura di) *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo*, Padova, Cedam, 2013.
- Garilli A., *Breve storia di una riforma incompiuta*, in *Giurisprudenza Italiana*, Aprile 2018.
- Gargiulo U., *Intervista al Prof. Mario Rusciano*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 3, 2024.
- Gatti G. M., *Il sistema di valutazione delle performance a seguito della riforma Brunetta: il caso ICE*, in *Amministrazione in Cammino*, 2012.
- Gentile G., *Orientamenti giurisprudenziali sulla retribuzione variabile e accessoria nel lavoro pubblico*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, n. 3/2024.
- Germano R., *Carriere nella pubblica amministrazione: tanta anzianità, poco merito*, in *Lavoce.info*, 2024.
- Ghera E., *Il pubblico impiego: rapporto di lavoro e attività sindacale*, Bari, Cacucci, 1975.
- Giddens A., *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1998.
- Giannini M.S., *Impiego pubblico (teoria e storia)*, in AA.VV., *Enciclopedia del diritto*, vol. XX, Milano, Giuffrè, 1970.
- Giannini M.S., *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello stato*, Roma, Tipografia del Senato, 1979.

- Giordano A., *La performance dei dipendenti pubblici tra merito e risultato*, in *Rivista Giuridica del Lavoro Pubblico*, n. 6, 2024.
- Gore A., *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 1993.
- Grégoire R., *La fonction publique*, Paris, rist. Dalloz, 2005.
- Hood C., *A public management for all seasons?*, in *Public Administration*, Vol. 69 (1), 1991.
- Holzer M., Rhee S., *Citizen-driven government performance: Involving citizens in measuring government performance*, in *ETICO – Platform on Ethics and Corruption in Education*, 2006.
- Ichino P., *I nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra amministrazione pubblica*, Milano, Mondadori, 2006.
- Imperatori M., *Performance, pratiche di valutazione e trasparenza: la prospettiva organizzativa*, in Garilli A. – Napoli M. (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo*, Padova, Cedam, 2013.
- Gargiulo U., *La promozione della meritocrazia*, in Zoppoli L. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009.
- Istat, *Rapporto sulle istituzioni pubbliche 2024. Caratteristiche e cambiamenti dal terzo Censimento permanente*, a cura di A. de Panizza e S. Lombardi, Roma, 2024.
- Justin E., Joy M., *Managing the most important asset: a twenty-year review on the performance management literature*, in *Journal of Management History*, Vol. 28 (3), 2022.
- Kettl D.F., *The Global Public Management Revolution*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2005.
- Knafo S., *Neoliberalism and the origins of public management*, in *Review of International Political Economy*, n. 1, 2020.
- Kaplan R. S., Norton D. P., *The Balanced Scorecard: Measures That Drive Performance*, in *Harvard Business Review*, Jan.-Feb. 1992.
- Laforgia S., *La valutazione della performance*, in AA.VV. *Lavoro pubblico*, Milano, Giuffrè, 2018.
- Lambert A., Migaud D., *La mise en place de la loi organique relative aux lois de finances*, Paris, *Les rapports du Sénat*, no 272, 2006.

- Lapin J., *Performance et fonction publique de l'État : les récentes réformes*, in *Revue française d'administration publique*, n. 131, 2009.
- Le Clainche M., Rihal H., Rouban L., Delaunay B., *Chronique de l'administration*, in *Revue française d'administration publique*, n. 129, 1, 2009.
- Liguori F., *Il pubblico impiego dal diritto amministrativo al diritto del lavoro: viaggio di andata (e ritorno?)*, in *Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati* n. 16, 2024.
- Lovo M., *La valutazione dei dipendenti pubblici: novità della riforma "Madia" e questioni aperte*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 3, 2018.
- Luciani V., *Mansioni, jus variandi e progressioni in carriera nel lavoro pubblico: le ambiguità del legislatore e le certezze della giurisprudenza*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 1, 2020.
- Mainardi S., *Sanzioni disciplinari e (nuove) responsabilità dei dipendenti pubblici; dalla legge al contratto collettivo, e ritorno*, in Carinci F. – Mainardi S. (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico*, Milano, Ipsoa, 2011.
- Mainardi S., *Trattamenti economici e incentivazione dei dipendenti pubblici*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 1/2024.
- Maio V., *La perdita di chances nel rapporto di lavoro e le recenti evoluzioni della responsabilità civile*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, n.1, 2018.
- Marc E., *Les rémunérations des fonctionnaires. La diversité des régimes indemnitaires*, in *La Semaine Juridique – Administrations et Collectivités territoriales*, n. 4, 19 gennaio 2009.
- Merchant K. A., Van der Stede W. A., *Management Control Systems: Performance Measurement, Evaluation and Incentives*, 4th ed, Harlow, Pearson Education, 2017.
- Meneguzzo M., *The Study of Public Management in Italy*, in *Management and the Dominance of Public Law*, n. 1, 2008.
- Miscione A., *La terza riforma del lavoro pubblico*, in F. Carinci, S. Mainardi (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico. Commentario al D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, aggiornato al "Collegato lavoro"*, Milano, Ipsoa, 2011.

Miscione A., *Mansioni, progressioni professionali e altri strumenti premiali*, in F. Carinci, S. Mainardi (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico. Commentario al D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, aggiornato al "Collegato lavoro"*, Milano, Ipsoa, 2011.

Monda P., *Contratto di lavoro pubblico, potere organizzativo e valutazione*, Torino, Giappichelli, 2016.

Monda P., *La valutazione del personale dirigente*, in Amoroso G., Di Cerbo V., Fiorillo L. e Maresca A., *Il lavoro pubblico*, Milano, Giuffrè, 2019.

Moniolle C., *Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel. L'interrogation du modèle*, in *AJDA*, 2017.

Moreschini A., *Il sistema di valutazione della performance dei pubblici dipendenti: efficienze e disfunzioni*, 2020 disponibile in <https://www.aipda.it/wp-content/uploads/2020/03/Paper-Arianna-Moreschini-1.pdf>.

Mori A., *Come sarà l'Argentina di Milei*, in *Lavoce.info*, 2023.

Nabatchi T., *Public values frames in administration and governance*, in *Perspectives on Public Management and Governance*, Volume 1, Issue 1, March 2018.

Napoli M., *La privatizzazione del pubblico impiego: le prospettive aperte dal d.lgs. n. 29/1993 e successive modificazioni*, in Napoli M. *Riforma del pubblico impiego ed efficacia della pubblica amministrazione. Una riflessione a più voci*, Torino, Giappichelli Editore, 1996.

Napoli M., *La riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni tra mortificazione della contrattazione collettiva e valutazione della performance*, in Garilli A. – Napoli M. (a cura di) *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo*, Padova, Cedam, 2013.

Neely A., Adams C., Crowe P., *The Performance Prism in Practice*, in *Measuring Business Excellence*, vol. 5, 2001.

Newell T., *Applying a consulting model to managerial behavior*, in *The Pfeiffer Library*, Vol. 20, 2^a ed., San Francisco (CA), Jossey-Bass / Pfeiffer, 1998.

Nicolosi M., *Le progressioni di carriera*, in A. Boscati, A. Zilli (a cura di), *La professionalità tra legge e contratti*, Padova, Cedam, 2023.

Nicolosi M., *Progressioni economiche orizzontali e carriere nel pubblico impiego dopo il 'Decreto Reclutamento'*, in *Lavoro e Previdenza Oggi*, n. 5-6/2024.

Nicosia G., *L'accesso nelle amministrazioni e la «carriera» dei dipendenti pubblici nel prisma delle procedure selettive e concorsuali*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2012.

Nicosia G., *I soggetti della valutazione (percorsi di apprendimento organizzativo)*, in Esposito, Luciani, Zoppoli A., Zoppoli L. (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 del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia)*, Torino, Giappichelli, 2018.

Nobili C., Barbato G., Turri M., *Il ciclo della performance nei ministeri: necessità di superamento dell'approccio adempimentale e la nuova sfida del PNRR*, in *Risorse Umane*, nn. 4-5/2021.

OECD, *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*, in *OECD Public Governance Reviews*, Paris, OECD Publishing, 2022.

Office of the Vice President, *National Performance Review: Report on the President's Initiative to Restructure Government*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1993.

Ongaro E., Di Mascio F., Melis G., Natalini A., *Reforming public administration in Italy: continuity and change from 1861 to 2020*, in Goldfinch S. F. (a cura di) *Handbook of Public Administration Reform*, Cheltenham (UK), Edward Elgar Publishing, 2023.

Osborne D., Gaebler T., *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading (MA), Addison-Wesley, 1992.

Palladini S., *Merito e premi. Gli strumenti per ricompensare il valore e la professionalità*, in Carinci F., Mainardi S. (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico. Commentario al D.Lgs 27 ottobre 2009, n. 150, aggiornato al "Collegato lavoro"*, Milano, Ipsoa, 2011.

Permon G., *Dalla nascita del Public Management al Public Performance Management*, 2018, disponibile in <https://docenti.luiss.it/protected-uploads/945/2017/04/20170420055822-Dispensa PublicManagement-Performance.pdf>.

Picaro R., *Gli Organismi Indipendenti di Valutazione ed il Ciclo di misurazione e gestione della Performance nelle Amministrazioni centrali dello Stato, tra ottimizzazione del risultato organizzativo ed attuazione dei valori costituzionali*, in *Nuove Autonomie*, n. 1, 2021.

Pierronnet R., *Quel usage de l'entretien professionnel dans la gestion du personnel administratif des universités ?*, in *Revue française d'administration publique*, n. 169, 2019.

F. Pinto, *Bassanini, Brunetta e i gattopardi nella difficile riforma della pubblica amministrazione*, 2008, disponibile in <https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/PINT/PINTO BassBrunGattopardo 01 12 08.pdf>.

Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press, 4th ed., 2017.

Ranelletti O., *Concetto delle persone giuridiche pubbliche amministrative*, in *Rivista di diritto pubblico*, I, 1916.

Rebora G., *Public Management: una prospettiva di scienza dell'organizzazione*, in *Rivista Italiana di Public Management*, vol. 1, 2018.

Ricci G., *I diritti sociali fra politiche di austerità e ripresa economica*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2016.

Ricci G., Cuttone M., *Valutazione e premi*, in Amoroso G., Di Cerbo V., Fiorillo L. e Maresca A., *Il lavoro pubblico*, Milano, Giuffrè, 2019.

Romagnoli U., sub art. 37, in Ghezzi G., Mancini G.F., Montuschi L., Romagnoli U. (a cura di) *Statuto dei diritti dei lavoratori*, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro Italiano, 1972.

Romano S., *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1931.

Romano S., *Corso di diritto amministrativo. Principi Generali*, Padova, Cedam, 1937.

Ruffini R., *La valutazione della performance individuale nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Franco Angeli, 2013.

Rusciano M., *L'impiego pubblico in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978.

Rusciano M., *Giannini e il pubblico impiego*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* n. 4, 2000.

Rusciano M., *Racconto di un "vissuto giuridico"*, in *Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati* n. 16, 2024.

Santucci R., *Il trattamento economico nel lavoro pubblico contrattualizzato*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, fasc. 2/2020.

Sartori A., *La pubblica amministrazione alla prova della valutazione della performance: una sfida con molte incognite*, in Napoli M., Garilli A. (a cura di) *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo*, Padova, Cedam, 2013.

- Spinelli C., *Buona amministrazione, efficienza organizzativa e produttività del lavoro: poteri e responsabilità del dirigente pubblico*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2009.
- Steccolini I., *Accounting and the post-new public management: Re-considering publicness*, in *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32 (1), 2019.
- Villa E., *La retribuzione di risultato nel lavoro privato e pubblico. Regolazione ed esigibilità*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, I, 2013.
- Talamo V., *Il d.lgs n.165 del 2001 fra tradizione e discontinuità: guida ad un testo unico «meramente compilativo»* in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2s, 2001.
- Talamo V., *Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del lavoro pubblico*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 5, 2009.
- Tenore V., *Il manuale del pubblico impiego privatizzato*, V edizione, Roma, EPC Editore, 2024
- Thomson T. M., *Management by objectives*, in *The Pfeiffer Library*, Vol. 20, 2^a ed., San Francisco (CA), Jossey-Bass / Pfeiffer, 1998.
- Trasatti A., *Riflessioni sul ciclo delle performance individuali nella Pubblica Amministrazione*, Roma, Printed by Amazon Italia, 2022.
- Unioncamere & Universitas Mercatorum, *Il sistema di misurazione e valutazione della performance – Guida per le Camere di Commercio*, 2010 disponibile in <https://www.unioncamere.gov.it/sites/default/files/articoli/2022-03/Il%20sistema%20di%20misurazione%20e%20valutazione%20della%20performance.pdf>.
- Villa E., *Il sistema di misurazione/valutazione della performance dei dipendenti pubblici nel d.lgs. n. 150/2009*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 5, 2009.
- Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J., *Performance Management in the Public Sector*, London, Routledge, 2015.
- Wilensky H.L., *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley, University of California Press, 1975.
- Zainudin H., Othman N., *Navigating Change: The Journey of Performance Management in the Public Sector*, in *international journal of academic research in business and social sciences*, Vol. 14 (8), 2024.

Zoppoli L., *Alla ricerca della razionalità sistematica della riforma del pubblico impiego. Considerazioni su "un testo unico che non c'è"* in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2s, 2001.

Zoppoli A., *La dirigenza pubblica tra mancata riforma e persistenti equivoci*, in Esposito, Luciani, Zoppoli A., Zoppoli L. (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 del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia)*, Torino, Giappichelli, 2018.

Zoppoli L., *Perché una quarta riforma del lavoro pubblico?* in *La quarta riforma del lavoro pubblico e oltre*, in *Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati*, n. 7, 2019.

La borsa di dottorato cofinanziata con risorse dell'Unione europea – *NextGeneration EU*
Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza Missione 4 – Componente 1 – Riforma 4.1 Riforma dei Dottorati –
Inv. 4.1 Borse PNRR patrimonio Culturale – *CUP H41J22000170002*



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA