

I nuovi criteri di attribuzione di meriti e premi nella pubblica Amministrazione. Note a margine del D.L.vo 27 ottobre 2009, n. 150

ANNALISA GHIRIBELLI

SOMMARIO

1. - Premessa
2. - I criteri di valutazione del personale
3. - Gli strumenti per premiare il merito
 - 3.1. - Il bonus annuale delle eccellenze
 - 3.2. - Il premio annuale per l'innovazione
 - 3.3. - Progressioni economiche
 - 3.4. - Progressioni di carriera
 - 3.5. - Attribuzione di incarichi e responsabilità
 - 3.6. - Accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale
4. - L'entrata in vigore delle disposizioni e la loro applicazione agli enti locali
5. - Il premio di efficienza
6. - Qualità dei servizi pubblici
- 1. - Premessa.**

Il titolo III del decreto legislativo «Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni» disciplina gli aspetti della riforma relativi a meriti e premi dei dipendenti pubblici.

Ricordiamo come l'art. 2 della legge 4 marzo 2009, n. 15 «Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni» poneva tra gli obiettivi del legislatore l'introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture amministrative finalizzati ad assicurare una offerta di servizi conforme agli standard internazionali di qualità, ma anche di valorizzazione del merito, con conseguente riconoscimento di premi e applicazione più rigorosa delle responsabilità in capo a dirigenti e dipendenti della pubblica Amministrazione.

Dal momento che le amministrazioni pubbliche si qualificano prima di tutto come soggetti erogatori di servizi nei confronti dei cittadini, l'elemento valutativo dovrebbe valere nei loro confronti molto di più di quanto non valga per un'azienda privata.

Il percorso conclusosi con l'adozione del D.L.vo 30 marzo 2001, n. 165 «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni», che ha riunito e coordinato la normativa in materia di lavoro pubblico, era scaturito da una delega analoga alla legge n. 15/2009, contenuta nella legge 23 ottobre 1992, n. 421, che gettava le basi per la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego della maggior parte dei dipendenti pubblici (1). Peraltro, la legge n. 15/2009 ed il D.L.vo 27 ottobre 2009, n. 150, si inseriscono in soluzione di continuità rispetto al D.L.vo n. 165/2001 per quanto attiene alla scelta del regime privatistico per i dipendenti della P.A., al merito individuale quale criterio per le promozioni e la distribuzione degli incentivi economici, alla scelta di potenziare il ruolo del dirigente quale privato datore di lavoro, alla migliore e più razionalizzata organizzazione del lavoro.

La legge n. 15/2009 e il D.L.vo n. 150/2009, dunque, mirano a potenziare e meglio dettagliare gli aspetti enucleati dalla prima tornata di riforma inaugurata nei primi anni '90 ed in particolare a mettere in luce come la responsabilità delle pubbliche amministrazioni verso i cittadini implichi la valutazione del loro operato, da svolgersi sulla base di standard definiti a livello nazionale e obiettivi strategici specifici per ciascuna di esse. In particolare, diviene importante e centrale comprendere come il processo di valutazione debba svolgersi a livello decentrato e come esso venga a dipendere certamente, in buona parte, dalla dirigenza, ma come i concetti di responsabilità e valutazione debbano riguardare anche i singoli dipendenti: da questo punto di vista è, ad esempio, significativo come la progressione orizzontale debba essere governata da meccanismi incentivanti e non costituisca strumento di recupero salariale.

Se l'azione amministrativa si ispira ai principi di economicità ed efficienza, come afferma l'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, il lavoro di chi opera all'interno dell'organizzazione amministrativa non può che essere ispirato a una chiara individuazione degli obiettivi dell'azione amministrativa, cui consegue l'individuazione dei mezzi per realizzare tali obiettivi e delle responsabilità che sorgono in capo a ciascun soggetto che opera per la realizzazione di tali obiettivi. Vediamo allora come il concetto di responsabilità sia strettamente connesso con quello di valutazione e come divenga importante calibrare il raggiungimento degli obiettivi e l'introduzione di meccanismi valutativi sulla singola organizzazione amministrativa; occorre, cioè, che il processo sia governato dalle singole amministrazioni piuttosto che a livello centrale e gli strumenti per

agire sono essenzialmente due: in primo luogo, il ruolo del dirigente nell'applicazione di meccanismi di incentivazione e, in secondo luogo, il ruolo della contrattazione integrativa che agisce in particolare sulla produttività e sulle progressioni orizzontali.

Se, dunque, l'attenzione verso meccanismi valutativi era già presente in precedenti testi normativi e contrattuali (D.L.vo 3 febbraio 1993, n. 29, D.L.vo n. 165/2001, D.L.vo 30 luglio 1999, n. 286, disposizioni dei contratti collettivi nazionali della dirigenza, del comparto regioni ed enti locali, dei segretari comunali e provinciali), il pregio della legge n. 15/2009 e del D.L.vo n. 150/2009 va ricercato non nell'innovatività delle disposizioni ma nella valorizzazione dell'attenzione ai meccanismi valutativi e nel riconoscimento delle *best practice* (2), che consente di operare mediante meccanismi più rigorosi rinvenibili soprattutto all'interno dell'organizzazione amministrativa presso la quale si opera. D'altra parte, occorre aggiungere anche che il D.L.vo n. 150/2009 disciplina – per la prima volta a livello legislativo – aspetti come la valutazione e la meritocrazia: questo, indubbiamente, è uno degli aspetti rilevanti che caratterizzano il provvedimento.

L'implementazione del nuovo ciclo di gestione delle performance si ripercuote sul rapporto con il personale, attraverso il sistema premiante, e sul rapporto con il pubblico attraverso la *customer satisfaction* e la trasparenza.

2. - I criteri di valutazione del personale.

La legge n. 15/2009, all'art. 4, ha individuato le finalità da attuare con decreto legislativo attraverso la revisione del sistema di valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche: in particolare, la delega aveva riguardo di assicurare elevati standard qualitativi ed economici nella produzione di servizi pubblici, il progressivo miglioramento dei livelli di efficienza e produttività da parte delle amministrazioni che registrino significativi scostamenti negativi rispetto ai risultati conseguiti dal 25% delle omologhe amministrazioni *best performer*, la tutela giurisdizionale degli utenti nei confronti delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici che si discostino dagli standard qualitativi ed economici fissati o violino le norme preposte al loro operato, l'attivazione di canali diretti di comunicazione utilizzabili da parte degli utenti per segnalare disservizi di qualsiasi natura alle amministrazioni pubbliche.

Sono, in particolare, gli artt. 18 e 19 del D.L.vo n. 150/2009 a dare attuazione a questi aspetti della legge delega. In particolare, l'art. 18 stabilisce «Criteri e modalità per la valorizzazione del merito ed incentivazione della performance», ponendo a base del merito e del miglioramento della performance organizzativa ed individuale l'utilizzo di sistemi premianti selettivi secondo logiche meritocratiche. L'attribuzione di incentivi – economici e di carriera – dovrebbe dunque riguardare coloro che raggiungono le migliori performance. Il comma 2 dell'art. 18 espressamente vieta la distribuzione «a pioggia» di premi ed in particolare il divieto riguarda due aspetti: da un lato la distribuzione in maniera indifferenziata, dall'altro la distribuzione di incentivi e premi sulla base di automatismi. Dunque, la nuova normativa privilegia le differenziazioni sulla base di meriti effettivi e pone l'esigenza di verificare e misurare il livello effettivo di performance raggiunta.

In linea con quanto affermato in altra parte della riforma sul ruolo del *manager* pubblico, il lavoro per obiettivi viene nuovamente chiamato in causa relativamente al singolo dipendente che opera presso la struttura. Un meccanismo valutativo quale quello prospettato dall'art. 18 del D.L.vo n. 150/2009 non può certo prescindere dalla preventiva individuazione di obiettivi e risultati che si intendono raggiungere e dai principi di efficacia ed efficienza che governano l'azione amministrativa. I due istituti che la riforma chiama in causa sono, in particolare, la produttività e il meccanismo delle progressioni orizzontali. I due istituti hanno finito, molto spesso, per operare secondo le due linee sopra individuate: in maniera indifferenziata («a pioggia») e secondo automatismi (senza meccanismi valutativi). Essi, infatti, hanno costituito per lungo tempo all'interno delle amministrazioni pubbliche istituti attivabili verso la generalità del personale dipendente proprio per non creare differenziazioni: la distribuzione della produttività «a pioggia» costituiva non un meccanismo premiale ma un innalzamento per tutti dello stipendio tabellare; il meccanismo delle progressioni orizzontali era spesso mosso più da una permanenza per anzianità ad un certo livello economico che da un incentivo volto a premiare i più meritevoli. Peraltro, il principio della non corresponsione dell'indennità di produttività in maniera indifferenziata e generalizzata è già contenuto nell'attuale disciplina contrattuale e di comparto.

D'altra parte, la riforma mira anche a spostare il centro decisionale su questo tipo di aspetti da una sede di contrattazione sindacale (la contrattazione collettiva integrativa a livello di singola amministrazione) ad un centro decisionale dell'Amministrazione stessa che è rappresentato, in primo luogo, dal dirigente. Questo aspetto si pone chiaramente in linea con lo spirito complessivo della riforma: il dirigente viene valutato per il proprio operato e per quello dell'unità alla quale è posto a capo, a sua volta il dirigente valuta – con i poteri del privato datore di lavoro – il proprio personale. Un ulteriore aspetto di svalutazione della contrattazione collettiva si rileva negli articoli successivi della legge dove viene definita l'attribuzione di meriti e premi secondo principi e criteri ben definiti all'interno della fonte normativa stessa.

L'art. 19 definisce «Criteri per la differenziazione delle valutazioni» e attribuisce all'Organismo indipendente per la valutazione della performance (istituito all'art. 14 dello stesso decreto come organismo

interno di cui ogni singola Amministrazione si dota) il compito di predisporre una graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale, distinto per livello generale e non, e del personale non dirigenziale. I criteri di ripartizione del personale per livelli di performance sono individuati in questo modo:

a) il venticinque per cento è collocato nella fascia di merito alta, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;

b) il cinquanta per cento è collocato nella fascia di merito intermedia, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;

c) il restante venticinque per cento è collocato nella fascia di merito bassa, alla quale non corrisponde l'attribuzione di alcun trattamento accessorio collegato alla performance individuale.

Per i dirigenti l'attribuzione del trattamento è riferito alla retribuzione di risultato. Anche in questo caso troviamo di nuovo una ulteriore similitudine tra il trattamento stabilito dalla riforma per il personale dipendente e la fascia dirigenziale: così come il trattamento accessorio non deve essere considerato alla stregua del normale stipendio tabellare, allo stesso modo la retribuzione di risultato deve davvero rappresentare per il dirigente un incentivo al miglior risultato in termini di efficacia/efficienza e non una componente aggiuntiva allo stipendio che comunque si ottiene a prescindere dal risultato raggiunto.

La legge espressamente prevede il ruolo della contrattazione collettiva integrativa: essa può prevedere deroghe alla percentuale del venticinque per cento di cui alla lett. a) in misura non superiore a cinque punti percentuali in aumento o in diminuzione, con corrispondente variazione compensativa delle percentuali di cui alle lett. b) o c). La contrattazione può, inoltre, prevedere deroghe alla composizione percentuale delle fasce di cui alle lettere b) e c) e alla distribuzione tra le medesime fasce delle risorse destinate ai trattamenti accessori collegati alla performance individuale. Tuttavia, su tali deroghe deve essere informato il Dipartimento della funzione pubblica il quale ha il compito di monitorarle verificando il rispetto dei principi di selettività e di meritocrazia, riferendo in proposito al Ministro per la pubblica Amministrazione e l'innovazione.

Le disposizioni non si applicano al personale dipendente se i dipendenti in servizio presso l'Amministrazione sono inferiori a 8 ed ai dirigenti se sono in numero non superiore a 5: tuttavia, in ogni caso, deve essere garantita l'attribuzione selettiva della quota prevalente di risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance a una percentuale limitata del personale dipendente e dirigente.

Il D.L.vo n. 150/2009, in linea con i contenuti della legge delega, mira a rafforzare i sistemi di valutazione del personale dipendente e dei dirigenti delle amministrazioni pubbliche ampliando o prevedendo espressamente il ricorso ad indicatori di performance (ai quali dovrebbe corrispondere una misurazione «oggettiva» delle prestazioni): ciò è possibile con il supporto di adeguati sistemi di controllo sull'operato ma anche da un sistema di confronto con i risultati gestionali conseguiti da parte di realtà istituzionali comparabili (logica di *benchmarking*), nonché con il coinvolgimento nel processo di valutazione di cittadini e utenti con un potenziamento del principio di trasparenza e *accountability* delle singole amministrazioni. Sicuramente uno dei limiti della riforma riguarda il fatto che la valutazione è prevista solo in relazione agli attori che si trovano coinvolti nel processo: rimane, invece, completamente assente una valutazione sulle singole unità organizzative che consenta di porre a confronto i diversi modelli organizzativi. L'importanza di questo elemento è dimostrabile, ad esempio, se si considerano le differenze di performance tra ospedali, scuole e tribunali: diviene allora importante in un sistema valutativo ad ampio raggio riuscire a portare le unità meno efficienti sul livello della media osservato per l'insieme di quel settore.

3. - Gli strumenti per premiare il merito.

L'art. 20 e segg. del D.L.vo n. 150/2009 prevedono gli strumenti per premiare il merito e valorizzare le professionalità e li individuano nei seguenti:

a) bonus annuale delle eccellenze (art. 21);

b) premio annuale per l'innovazione (art. 22);

c) progressioni economiche (art. 23);

d) progressioni di carriera (art. 24);

e) attribuzione di incarichi e responsabilità (art. 25);

f) accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale in ambito nazionale ed internazionale (art. 26).

Tra le risorse disponibili per la contrattazione collettiva integrativa sono compresi gli incentivi previsti dalle lettere a), b), c) ed e): se spetta alla contrattazione collettiva integrativa definire le modalità attuative dell'erogazione dei premi, i principi cardine sono tuttavia forniti dal testo normativo che garantisce il principio di selettività.

Come possiamo vedere, l'asse portante della riforma è la forte accentuazione della selettività nell'attribuzione di incentivi economici e di carriera in modo da premiare i capaci ed i meritevoli, incoraggiare l'impegno sul lavoro e scoraggiare comportamenti di segno opposto. In questa materia questo aspetto

costituisce un elemento innovativo che mira a segnare un'inversione di rotta rispetto alla generale tendenza alla distribuzione a pioggia dei benefici che, attraverso la contrattazione collettiva, è, di fatto, prevalsa nei fatti. Vediamo nello specifico quali sono i meccanismi di premio previsti dal D.L.vo n. 150/2009 per poi giungere a considerazioni più generali sugli strumenti illustrati.

3.1. - Il bonus annuale delle eccellenze.

Al bonus annuale delle eccellenze concorre il personale, dirigenziale e non, che si è collocato nella fascia di merito alta rispetto alle graduatorie di performance individuale di cui all'art. 19, comma 2, lett. a): il bonus è assegnato alle performance eccellenti che, secondo il decreto, non possono eccedere il 5% del personale, dirigenziale e non. Tale limite del 5% sembrerebbe non modificabile ad opera della contrattazione collettiva in quanto il decreto non vi fa riferimento (contrariamente all'art. 19 dove, ricordiamo, è previsto che la contrattazione collettiva possa ampliare o ridurre la percentuale del 25% nei livelli di performance). Il ruolo della contrattazione collettiva riguarda invece la determinazione annuale dell'importo del bonus annuale delle eccellenze che viene determinato nel limite delle risorse disponibili a valere sul fondo destinato alla contrattazione collettiva integrativa. Il bonus annuale delle eccellenze viene assegnato a conclusione del processo di valutazione delle performance, entro il mese di aprile di ciascun anno.

3.2. - Il premio annuale per l'innovazione.

Il premio annuale per l'innovazione è introdotto a livello di singola Amministrazione pubblica ed è di pari ammontare, per ciascun dipendente premiato, rispetto al bonus annuale di eccellenza. Il premio viene assegnato al miglior progetto realizzato nell'anno che sia in grado di produrre un significativo cambiamento nei servizi offerti o nei processi interni di lavoro che abbia elevato impatto sulla performance dell'organizzazione. L'assegnazione del premio compete all'Organismo indipendente di valutazione della performance sulla base delle candidature presentate dai singoli dipendenti, dirigenti e gruppi di lavoro. Il progetto premiato è l'unico ad essere candidabile al Premio nazionale per l'innovazione nelle pubbliche amministrazioni, promosso dal Ministro per la pubblica Amministrazione e l'innovazione.

Chi abbia ottenuto il bonus annuale delle eccellenze può, rinunciandovi, partecipare alla selezione per il premio annuale per l'innovazione.

3.3. - Progressioni economiche.

Con il D.L.vo n. 150/2009 le progressioni economiche di cui all'art. 52, comma 1-bis, del D.L.vo n. 165/2001 (progressioni all'interno della stessa area funzionale e progressioni tra aree) seguono regole selettive, 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.

Titolo preferenziale per le progressioni economiche è costituito dal fatto di essere collocati nella fascia di merito alta nella valutazione delle performance per tre anni consecutivi (o per cinque non consecutivi).

3.4. - Progressioni di carriera.

Dal 1° gennaio 2010 la regola di copertura dei posti disponibili in dotazione è il concorso pubblico nel quale non può essere riservata una percentuale di posti superiore al 50% al personale interno. Il decreto precisa, poi, che l'attribuzione di posti riservati al personale interno è finalizzata a riconoscere e valorizzare le competenze professionali sviluppate dai dipendenti in relazione alle esigenze specifiche delle amministrazioni. Anche in questo caso la collocazione nella fascia di merito alta nella valutazione delle performance individuali per tre anni consecutivi o per cinque non consecutivi costituisce titolo rilevante ai fini delle progressioni.

3.5. - Attribuzione di incarichi e responsabilità.

Elemento ai fini dell'attribuzione di incarichi e di responsabilità secondo criteri oggettivi e pubblici è la professionalità sviluppata e attestata dal sistema di misurazione e valutazione delle performance.

3.6. - Accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale.

Il riconoscimento e la valorizzazione dei contributi individuali e delle professionalità che si sviluppano all'interno dell'Ente sono riconosciuti con accesso privilegiato a percorsi di alta formazione in istituzioni educative nazionali ed internazionali e con la crescita professionale e l'ulteriore sviluppo di competenze dei dipendenti, anche attraverso periodi di lavoro in istituzioni pubbliche e private, nazionali ed internazionali.

Gli incentivi sono, ancora una volta, reperiti tra le risorse destinate alla contrattazione collettiva. Chi abbia ottenuto il bonus annuale delle eccellenze può, rinunciandovi, partecipare alla selezione per l'accesso a questi percorsi.

Relativamente a questo punto, possiamo notare come la riforma abbia previsto sotto la forma di un meccanismo incentivante un percorso che, in realtà, dovrebbe costituire presupposto o – se non altro – opportunità per la generalità dei dirigenti.

Come possiamo vedere, alle disposizioni concernenti gli strumenti premiali viene attribuito carattere imperativo, esse non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva se non nei limiti specificatamente indicati e saranno inserite di diritto nei contratti ai sensi degli artt. 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del decreto, secondo quanto disposto dall'art. 29 del decreto stesso.

4. - L'entrata in vigore delle disposizioni e la loro applicazione agli enti locali.

Dobbiamo, a questo punto, soffermarci brevemente sull'entrata in vigore delle disposizioni del D.L.vo n. 150/2009, tema che non può essere considerato separatamente rispetto alla sua applicazione al comparto regioni ed autonomie locali.

Abbiamo notato come l'*iter* di approvazione di questo decreto sia caratterizzato da tempi molto brevi: la legge delega prevedeva un termine massimo di nove mesi per l'approvazione dei provvedimenti attuativi, ma – nonostante lo scontro avuto dal Governo con la Conferenza unificata Stato, regioni ed autonomie locali ed il parere espresso da quest'ultima solo il 29 luglio 2009 – il termine è stato pienamente rispettato. Ricordiamo, ancora, come la legge delega offre al Governo la possibilità di emanare, entro i due anni successivi, eventuali decreti correttivi. Il prodotto che ne è scaturito è un prodotto tutto sommato accettabile dal punto di vista della tecnica normativa che presenta, tuttavia, alcune lacune e difetti di coordinamento e che, per essere applicato, avrà necessità di disposizioni interpretative ma soprattutto di disposizioni attuative mediante circolari e atti interni alle singole amministrazioni.

Se analizziamo le disposizioni relative all'entrata in vigore vediamo come il legislatore abbia fatto ricorso ad un regime differenziato: alcune disposizioni del decreto entrano in vigore decorsi 15 giorni di *vacatio legis*, altre disposizioni entrano in vigore dal 1° gennaio 2010, altre ancora dal 31 dicembre 2010. In particolare, per quanto di interesse in questa sede, le disposizioni relative alle progressioni di carriera si applicano a partire dal 1° gennaio 2010, mentre tutte le altre disposizioni relative alla valutazione si applicano a partire dal 31 dicembre 2010. Le disposizioni che incidono sulla contrattazione decentrata integrativa attualmente in atto entreranno in vigore a partire dal 31 dicembre 2011 al fine di consentire l'adeguamento delle disposizioni contrattuali.

La scelta del regime differenziato è conseguente alla necessità, da parte dell'ordinamento, di adeguarsi alle modifiche legislative: abbiamo – da subito – notato come le disposizioni in commento vadano ad incidere sulle singole amministrazioni e come uno degli scopi della riforma sia quello di avere una sorta di «reazione» da parte delle singole unità organizzative: è dunque il ruolo dell'autonomia (regolamentare e di micro-organizzazione della struttura) ad essere chiamato in causa al fine di rendere *in toto* applicabili le disposizioni.

Rimane, a questo punto, da chiedersi se le disposizioni relative al titolo III che stiamo analizzando siano applicabili al comparto regioni ed autonomie locali: non vi è, infatti, alcun dubbio sull'applicabilità delle disposizioni del titolo IV redatte nella forma di modifica del D.L.vo n. 165/2001 in quanto quest'ultimo provvedimento costituisce norma di principio nei confronti delle autonomie. Rispetto alle altre disposizioni sono le Disposizioni transitorie e finali al decreto a darci indicazioni in merito. Le norme sulla valutazione e sulla valorizzazione della meritocrazia si applicano a regioni ed enti locali solo in quanto disposizioni di principio e a carattere generale. Ad esempio, l'obbligo di suddividere il personale e i dirigenti, a seguito della valutazione, in almeno tre fasce e di dettare in modo preciso la quantificazione delle risorse collegate alla valorizzazione della performance da assegnare ad ogni singola fascia nonché il numero di dirigenti e dipendenti da assegnare ad ognuna di esse si applica a regioni ed enti locali solo come disposizione di principio: il numero di dipendenti/dirigenti da inserire in ciascuna fascia, le risorse da destinare è materia rimessa al singolo Ente e lo strumento più appropriato di disciplina sembra essere la fonte regolamentare.

È lo stesso decreto, nelle disposizioni transitorie e finali, ad individuare alcune disposizioni che costituiscono norme di diretta attuazione dell'art. 97 Cost. e quindi principio generale dell'ordinamento: in quanto tali regioni ed enti locali sono tenuti ad adeguarsi. In particolare, sono disposizioni di questo tipo l'art. 18 «Criteri e modalità per la valorizzazione del merito ed incentivazione della performance», l'art. 23, commi 1 e 2, relativamente alle progressioni economiche, l'art. 24, commi 1 e 2, sulle progressioni di carriera, l'art. 25 sull'attribuzione di incarichi e responsabilità, l'art. 26 sull'accesso a percorsi di alta formazione e crescita professionale, l'art. 27, comma 1, relativamente al premio di efficienza.

Si ritiene, pertanto, che anche per quanto riguarda le disposizioni sopra richiamate esse indubbiamente necessitino di recepimento attraverso disposizioni regolamentari nonché disposizioni attuative a mezzo di atti di micro-organizzazione e circolari interne per quanto attiene alle disposizioni che ne consentono l'attuazione nelle singole strutture organizzative (3).

Permangono, tuttavia, non pochi dubbi di legittimità costituzionale relativamente alla «pacifica» affermazione del decreto – contenuta all'art. 74 – secondo cui alcune norme costituirebbero diretta attuazione dell'art. 97 Cost. e diverrebbero quindi principio generale dell'ordinamento al quale regioni ed enti locali non possono che adeguarsi. In particolare, i dubbi permangono in relazione ai principi applicabili alle progressioni di carriera di cui all'art. 24 del decreto.

A tal proposito ricordiamo come il giudice costituzionale, in più occasioni, abbia riconosciuto che alla regola del pubblico concorso – ritenuto comunque il metodo che, per l'accesso alla pubblica Amministrazione, offre le migliori garanzie di selezione dei più capaci in funzione dell'efficienza della stessa Amministrazione – «sia possibile apportare deroghe ... qualora ricorrano particolari situazioni che le rendano non irragionevoli» (si vedano l'ordinanza n. 517 del 2002 e la sentenza n. 274 del 2003). In particolare, nella sentenza n. 274/2003, la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale delle stabilizzazioni di soggetti in posizione di precarietà ma assunti da tempo con contratto a termine presso l'Amministrazione regionale, ha ammesso che la stabilizzazione è funzionale alle esigenze del buon andamento dell'Amministrazione (art. 97, primo comma, Cost.): non appare, dunque, irragionevole, in questo caso, derogare alla regola generale del concorso pubblico.

Nella stessa sentenza la Corte ha ammesso (punto 4 del *Considerato in diritto*) la violazione da parte di una disposizione di legge regionale dell'art. 97, primo e terzo comma, della Cost. per avere essa previsto una deroga alla regola del concorso pubblico per l'accesso alla qualifica di dirigente: citando la sentenza n. 218 del 2002 e la sentenza n. 373 del 2002, la Corte ha affermato che le deroghe sono possibili «solo se particolari situazioni ne dimostrino la ragionevolezza» e che «questo requisito non è configurabile ... a proposito di norme che prevedano scivolamenti automatici verso posizioni superiori». Se la disposizione contenuta all'art. 24, comma 2, del decreto appare del tutto compatibile con questo orientamento della Corte in quanto finalizza l'attribuzione di posti riservati al personale interno al riconoscimento e alla valorizzazione delle competenze professionali sviluppate dai dipendenti in relazione alle specifiche esigenze delle amministrazioni, essa potrebbe trovare elementi di contrasto con quanto affermato dal giudice costituzionale nella sentenza n. 380 del 2004.

La Corte ha escluso che la disciplina normativa in materia di accesso ai pubblici impieghi possa essere allocata nella competenza legislativa esclusiva statale o nella competenza concorrente, riconoscendo, in linea con propri precedenti (la sentenza n. 2 del 2004 e la sentenza n. 274 del 2003), che spetti alla concorrenza residuale delle regioni nel rispetto dei limiti costituzionali: «la regolamentazione dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso è riferibile all'ambito della competenza esclusiva statale, sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., solo per quanto riguarda i concorsi indetti dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici nazionali. Non altrettanto può dirsi per l'accesso agli impieghi presso le Regioni e gli altri enti regionali, cui appunto si riferisce la censura proposta dalla ricorrente» (così, il punto 3.2. del *Considerato in diritto* della sentenza n. 380/2004).

Più recentemente (sent. n. 252 del 2009) la Corte ha affermato che la Regione, nel selezionare il proprio personale, «ben può derogare ai criteri statali, purché preveda, però, in alternativa, altri criteri di valutazione»: dunque, i criteri previsti a livello statale dal D.L.vo n. 165/2001, pur non comprimendo affatto l'autonomia regionale, costituiscono, comunque, un orientamento per il legislatore regionale e non una disposizione da applicare in maniera letterale.

Il legislatore, con gli artt. 23 (progressioni economiche) e 24 (progressioni di carriera) del decreto in commento ha inteso dettare disposizioni di principio richiamando il rispetto del principio costituzionale di imparzialità ma, alla luce delle pronunce del giudice costituzionale esaminate, un dubbio di costituzionalità delle disposizioni permane, soprattutto per il fatto che la Corte ha espressamente affermato che l'accesso ai pubblici impieghi è da considerarsi materia di potestà legislativa residuale, pur nel rispetto di tutti gli altri principi generali (ma, ricordiamo, tra i principi generali dell'azione amministrativa vi è anche quello del buon andamento e non solo l'imparzialità!).

D'altra parte il Contratto collettivo nazionale per il comparto regioni-autonomie locali prevede un'area di sviluppo professionale dei dipendenti regolata da processi selettivi esclusivamente interni e lascia all'autonomia organizzativa dell'ente, nel quadro delle proprie scelte di politica del personale, ogni decisione in merito all'«ampiezza», tenendo conto di due limiti: la garanzia di accesso dall'esterno e assicurare la copertura di posti per la quale sia necessaria una professionalità acquisibile solo all'interno. Dunque, i percorsi selettivi sono già previsti nel comparto regioni-autonomie locali ed il reclutamento interno è programmato in alternativa a quello esterno nell'ottica di un miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa. La fase di programmazione è da ricercare in due momenti fondamentali: in primo luogo nell'adeguamento della normativa regolamentare dell'Ente a questi principi generali e, in secondo luogo, nella sede naturale di tali scelte, la programmazione triennale dei fabbisogni del personale. Le disposizioni introdotte agli artt. 23 e 24 sembrano, dunque, contrastare con questo sistema realizzatosi presso le regioni

e gli enti locali e sembra, alla luce delle considerazioni di natura costituzionale e giuslavoriste sopra esposte, aprire molti dubbi in ordine alla futura applicabilità alle singole organizzazioni amministrative.

5. - Il premio di efficienza.

L'art. 28 del decreto disciplina il premio di efficienza stabilendo che una quota massima del 30% dei risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione, riorganizzazione ed innovazione all'interno delle pubbliche amministrazioni è destinata, in misura massima di due terzi, a premiare il personale direttamente e proficuamente coinvolto. Per la parte residua (un terzo) incrementa le somme disponibili per la contrattazione collettiva. I criteri generali di premio sono definiti dalla contrattazione collettiva.

Queste risorse possono essere utilizzate, a livello statale, solo se i risparmi sono stati documentati nella Relazione di performance, validati dall'Organismo di valutazione e verificati dal Ministero dell'economia e delle finanze. A livello regionale e locale le risorse possono essere utilizzate solo se i risparmi sono documentati nella Relazione di performance e validati dal proprio organismo di valutazione.

Lo strumento assume particolare interesse in quanto esso investe la struttura nel complesso e costituisce incentivo alla ristrutturazione e riorganizzazione al fine di destinare le risorse al personale più meritevole e alla contrattazione collettiva. Anche in questo caso siamo di fronte ad un principio generale che necessita di disposizioni attuative per essere realizzato all'interno delle diverse organizzazioni amministrative: la disposizione costituisce diretta attuazione dell'art. 97 Cost., regioni ed enti locali sono tenuti ad applicarla ma la norma lascia all'autonomia la facoltà di decidere quale sia il personale dipendente da premiare: la norma non fa, in questo caso, neppure riferimento all'art. 19 facendo supporre che i criteri di individuazione possano differire da quelli già definiti in altra parte del testo e riservando, quindi, ampio margine all'autonomia organizzativa e – più in particolare – alla contrattazione collettiva nella individuazione dei criteri.

6. - Qualità dei servizi pubblici.

L'art. 28 del D.L.vo n. 150/2009 modifica il D.L.vo n. 286/1999 stabilendo che le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità, i casi e le modalità di adozione delle carte dei servizi, i criteri di misurazione della qualità dei servizi, le condizioni di tutela degli utenti, i casi e le modalità di indennizzo automatico e forfettario all'utenza per mancato rispetto degli standard di qualità sono stabilite con direttive del Presidente del Consiglio che vengono aggiornate annualmente.

Per quanto riguarda le regioni e gli enti locali il decreto stabilisce che si provveda mediante atti di indirizzo e coordinamento adottati d'intesa con la Conferenza unificata, su proposta della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità nelle amministrazioni pubbliche.

La previsione dell'art. 28 rientra, secondo quanto disposto dall'art. 74, nella potestà esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, comma 2, lettere *l* («giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale, giustizia amministrativa») ed *m* («determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»); anche in questo caso, dunque, siamo di fronte ad un principio fondamentale dello Stato al quale regioni ed enti locali sono chiamati a dare attuazione. Chiaramente, e in maniera ancora più forte in questo campo, la risposta non potrà essere standardizzata, ma dovrà configurarsi in termini di efficacia, efficienza, trasparenza commisurati alla singola struttura organizzativa.

Il decreto si pone in continuità con il D.L.vo n. 286/2009: il tema del miglioramento del prodotto offerto e della *customer satisfaction* nasce alla fine degli anni Novanta e si sviluppa nelle amministrazioni soprattutto con l'istituzionalizzazione degli Uffici relazioni con il pubblico (U.R.P.) ad opera della legge n. 150/2009. Tuttavia, nonostante i passi compiuti dalle singole amministrazioni, l'obiettivo della «qualità totale» (*Total Quality Management*) rimane, ancor oggi, un obiettivo al quale si tende, senza raggiungerlo pienamente. La razionalizzazione delle procedure costituisce il primo passo da compiere verso il miglioramento qualitativo del sistema e le fasi da compiere consistono, essenzialmente, nella corretta rilevazione della situazione esistente, nella elaborazione di una procedura-obiettivo, nella programmazione delle tappe di passaggio dall'esistente alla procedura-obiettivo. Nella maggior parte dei casi la formalizzazione della procedura da seguire e la definizione di linee comuni secondo le quali la struttura amministrativa è tenuta a procedere aiuta molto nella razionalizzazione e nel miglioramento qualitativo del servizio offerto. Altri due elementi fondamentali per il buon funzionamento della macchina amministrativa sono la corretta individuazione delle responsabilità (in particolare le responsabilità di procedimento) e la corretta comunicazione nei confronti dell'esterno di ciò che avviene all'interno della struttura. È chiaro che una gestione interna che non consente di individuare chiaramente i passaggi da seguire non solo provocherà problemi all'azione interna, ma creerà un ulteriore ostacolo ai rapporti con il cittadino.

Non è un caso, dunque, che la riforma si limiti, in questo senso, a stabilire un principio generale di miglioramento, gettando le basi per un «secondo avvio» ad un sistema di qualità globale nel quale il ruolo

dell'Amministrazione pubblica non è semplicemente quello di produrre ed erogare un prodotto standardizzato ma di offrire una pluralità di servizi in una molteplicità di procedure complesse, agendo per obiettivi (*management by objectives*) in un'ottica di miglioramento in termini di efficacia-efficienza, ma anche di qualità. La risposta alla domanda di miglioramento non può che essere cercata all'interno delle singole strutture perché è soprattutto nella scelta di tecniche gestionali affinate e di soluzioni calibrate alla realtà di fatto esistente che si concretizza il pieno raggiungimento degli obiettivi.

ANNALISA GHIRIBELLI

(1) M. CLARICH, *La «cura Brunetta» punta su formazione e premi ma il giudizio è rinviato ai decreti legislativi*, in «Guida al Diritto», 2009, n. 13, pp. 38-40, fa notare come anche la legge n. 421/1992 – analogamente alla legge n. 15/2009 – sia stata approvata in gran fretta, con l'obiettivo prioritario di contenimento della spesa pubblica (la pubblica Amministrazione rappresenta il 17% del PIL).

(2) Così F. FONTANA, *La centralità del sistema di valutazione del personale: note a margine della legge n. 15/2009, con particolare riguardo agli enti locali*, in [«Nuova Rassegna», 2009, n. 16](#), p. 1760.