

IL TEMA

Federico Maria Putaturo Donati (*)

MERITO E PREMIALITÀ NELLA RIFORMA
DEL LAVORO PUBBLICO

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Criteri per la differenziazione delle valutazioni. — 3. Eterogenesi degli strumenti premianti. — 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. — 3.7. Premio di efficienza. — 4. Norme per gli enti territoriali e per il Servizio sanitario nazionale. — 5. Adeguamento ed efficacia dei contratti collettivi vigenti. — 6. Osservazioni conclusive.

1. — *Premessa* — In attuazione dell'art. 5, legge n. 15/2009, finalizzato a migliorare la produttività e la qualità della prestazione lavorativa (1), il Titolo III del d.lgs. n. 150/2009, ex art. 17, dischiude la via a un regime premiale informato a principi di selettività e concorsualità nelle progressioni di carriera e nel riconoscimento degli incentivi (2), in alcun modo foriero di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (3).

(*) Ricercatore di Diritto del lavoro nell'Università di Napoli «Federico II».

(1) Su cui, *amplius*: Carinci, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla l. n. 133/2008 alla l.d. n. 15/2009*, in WP Csdle «Massimo D'Antona».IT – n. 88/2009, p. 37; Pessi, *Ripensando alla riforma della pubblica amministrazione: manutenzione o restaurazione*, in *Mass. giur. lav.*, 2009, p. 299; Ferraro, *Prove generali di riforma del lavoro pubblico (a proposito del disegno di legge n. 847/2008)*, in Cinelli, Ferraro (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare. Dal d.l. 112/2008 alla legge Brunetta alla riforma del lavoro pubblico*, Milano, 2009, p. 201; Cimino, *Il merito e la responsabilità*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, pp. 479 ss.

(2) Per l'applicazione della selettività ai soli premi e agli altri strumenti di valorizzazione delle professionalità, Gargiulo, *La promozione della meritocrazia*, in Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009, pp. 358-359, che, all'opposto, riferisce il metro della concorsualità esclusivamente alle progressioni verticali, in linea con le risultanze, oramai consolidate, della giurisprudenza.

(3) Per la destinazione di apposite risorse nell'ambito di quelle previste per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro, cfr. art. 45, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 165/2001, come introdotto dall'art. 57, d.lgs. n. 150/2009.

A valere è la promozione di una cultura del merito – già alla base della disciplina dei trattamenti economici accessori collegati alla *performance* individuale e collettiva (cfr. art. 45, comma 3, d.lgs. n. 165/2001) (4) – segnatamente fondata: da un lato, su una enfasi delle fonte legale, quasi a denotare una tendenziale sfiducia nei confronti della contrattazione collettiva, specie quella integrativa, per il passato colpevole di avere optato per un'assegnazione «a pioggia» delle risorse economiche destinate a quote di retribuzione incentivante (sganciando le stesse dall'effettivo recupero di produttività ed efficienza delle strutture) (5), oltre ad avere favorito una indiscriminata e generalizzata progressione verticale del personale (6); dall'altro, sulla fissazione di regole unilaterali, tendenzialmente rigide e omologanti, a discapito dei margini di autonomia organizzativa propri delle amministrazioni pubbliche, che risultano solo in parte preservati (cfr. artt. 31 e 74, commi 3 e 4).

Si tratta di una logica professante, ai sensi dell'art. 18, l'attribuzione selettiva ai dipendenti di incentivi sia economici che di carriera in ragione del conseguimento delle migliori *performance*, e, per contro, il divieto di una loro distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi (7) in assenza di verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione di cui al Titolo II del d.lgs. n. 150/2009.

Ne consegue l'impossibilità per le amministrazioni – a esclusione degli enti locali, del Servizio sanitario nazionale, del personale della Presidenza del Consiglio dei ministri, di quello docente della scuola e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale, dei tecnologici e ricercatori degli enti di ricerca (cfr. artt. 31 e 74, commi 3 e 4) – di pro-

(4) Ma ora per le modifiche apportate dall'art. 57, d.lgs. n. 150/2009, per tutti, v. Santucci, Monda, *Valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa*, in Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, cit., pp. 293 ss.

(5) Su cui v. Cimino, *Selettività e merito nella disciplina delle progressioni professionali e della retribuzione incentivante*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, n. 1, pp. 29-30.

(6) Su cui v. Mainardi, *Fonti, poteri e responsabilità nella valutazione del merito dei dipendenti pubblici*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2009, pp. 729 ss., per il quale il fenomeno è da ascrivere a più causali, quali la cogestione sindacale, l'utilizzo distorto dei fondi, la debolezza della dirigenza, oltre che l'assenza di precisi vincoli di legge.

(7) Su cui v. Villa, *Il sistema di misurazione/valutazione della performance dei dipendenti pubblici nel d.lgs. n. 150/2009*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2009, p. 787, la quale evidenzia come un simile intento sia ribadito più volte «sia nella norma relativa alla trasparenza (art. 11) dove si richiede di rendere pubblico il grado di differenziazione nell'erogazione dei trattamenti integrativi, sia quando si valuta il dirigente in base alla capacità di giudicare in modo differenziato il personale a esso sottoposto».

cedere a una puntuale applicazione delle disposizioni contenute nel Titolo III almeno fino al 30 settembre 2010, termine entro il quale gli Organismi indipendenti provvedono a definire i sistemi di valutazione della *performance*, assicurandone la piena operatività a decorrere dal 1° gennaio 2011 (art. 30, comma 3) (8).

2. — *Criteri per la differenziazione delle valutazioni* — Il primato del merito, quale «essenziale criterio gestionale» (9), è garantito dall'adozione di un innovativo meccanismo di articolazione del personale, cui è ancorata la corresponsione del salario accessorio collegato alla *performance* individuale (che per la dirigenza corrisponde alla retribuzione di risultato), oltre a essere il «punto di riferimento per il riconoscimento dei premi di merito e di valorizzazione delle professionalità» (10).

In particolare, l'art. 19, commi 1 e 2, distingue tre diverse fasce all'interno di ciascuna graduatoria che, in ogni amministrazione, l'Organismo indipendente è chiamato a compilare per il personale dirigenziale, distinto per livello generale e non, e per quello non dirigenziale (11): una *alta*, una *intermedia* e una *bassa*, in ognuna delle quali deve essere collocato, rispettivamente, il 25, il 50 e il 25 per cento del personale, con attribuzione solo alle prime due, in egual misura, delle risorse destinate alle quote di retribuzione incentivante (12).

Ciò sempre che il numero di dipendenti e dirigenti in servizio nell'amministrazione sia superiore, rispettivamente, a otto e cinque, fatta salva in ogni caso l'attribuzione selettiva delle risorse a una percentuale limitata del personale (art. 19, comma 6).

(8) In tal senso, cfr. Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 7 del 13 maggio 2010.

(9) Carabelli, *La «riforma Brunetta»: un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche*, in *WP Csdle «Massimo D'Antona»* – n. 101/2010, p. 16.

(10) Barilà, *La cultura del merito per la gestione delle risorse umane e gli strumenti premiali condizionati dalla valutazione certificata*, in Tiraboschi, Verbaro (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Milano, 2010, p. 301.

(11) Per l'ipotesi in cui vi siano più sedi per la stessa amministrazione, a fronte di una eccessiva frammentazione delle graduatorie, v. Barilà, cit., p. 299, che auspica la definizione di linee guida da parte della Commissione di cui all'art. 13.

(12) Su cui v. Cimino, cit., p. 31, per il quale, se è vero che la redazione delle graduatorie è affidata agli Organismi indipendenti, «non è chiaro, tuttavia, se il loro ruolo debba essere solo notarile, dovendo collazionare i dati e le valutazioni che saranno trasmesse dai vari dirigenti, o se, viceversa, agli organi di controllo sarà affidato anche un potere di validazione e controllo nel merito delle schede di valutazione».

È evidente la scelta di predeterminare una scala di merito, secondo criteri astratti e indipendenti dal verificarsi di specifiche circostanze, attraverso cui garantire la differenziazione delle valutazioni individuali.

La stessa, tuttavia, non è esente da censure, poiché, oltre a favorire una deresponsabilizzazione della dirigenza, impossibilitata a gestire gli effetti di una valutazione che solo in parte contribuisce a elaborare (13), sembra destinata a «incrementare la conflittualità all'interno dei luoghi di lavoro, a sfavore della produttività collettiva, che in effetti risulta perdente nel bilanciamento rispetto all'incentivazione della *performance* individuale» (14).

Un rischio, quest'ultimo, fugabile solo in parte dalla contrattazione integrativa, cui è demandata, *ex art.* 19, comma 4, la facoltà di disporre due tipi di deroghe: *la prima*, alla percentuale del 25 per cento della fascia di merito alta in misura non superiore a cinque punti, con possibilità di portare la stessa al 30 per cento o di ridurla al 20 per cento, benché con corrispondente variazione compensativa nella composizione delle restanti fasce; *la seconda*, alla composizione percentuale delle altre due fasce, nonché alla distribuzione tra le medesime delle risorse destinate ai trattamenti accessori collegati alla *performance* individuale (15).

Il tutto nel rispetto dei principi di selettività e meritocrazia, come monitorato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, che è chiamato a riferire in proposito al ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione (art. 19, comma 5) (16).

(13) In tal senso, v. Roma, *Merito e valutazione: dalla legge delega 15/2009 al decreto di attuazione*, in *Risorse umane*, luglio-ottobre, 2009, n. 24.

(14) Vd. Gargiulo, cit., p. 358, che stigmatizza non solo la considerazione da parte del legislatore di un margine di inefficienza del personale decisamente elevato, pari a un quarto del totale, ma anche l'attribuzione di risorse in misura percentuale non elevate alla fascia intermedia tale da indurre i dipendenti ivi collocati a posizionarsi in un ambito di tendenziale mediocrità; cfr., *etiam*, Santucci, Monda, cit., p. 299, che ipotizzano l'insorgere di «contenzioso giudiziario se si tiene conto anche del fatto che l'art. 45, comma 3, d.lgs. n. 165/01, obbliga le pubbliche amministrazioni a garantire ai propri dipendenti parità di trattamento contrattuale».

(15) Su cui, *amplius*, v. Alaimo, *La contrattazione collettiva nel settore pubblico tra vincoli, controlli e «blocchi»: dalla «riforma Brunetta» alla «manovra finanziaria» 2010*, in *WP Csdle «Massimo D'Antona»* – n. 101/2010, p. 24, che rimarca l'ambigua formulazione della disposizione, che potrebbe essere intesa come legittimante «la possibilità di deroga al divieto di distribuzione di risorse al personale collocato in terza fascia».

(16) Laddove, in ipotesi di scostamenti in eccesso, per la possibilità di sanzionare gli stessi in sede erariale, alla stregua della giurisprudenza contabile in tema di danno da contrattazione integrativo, v. Cimino, cit., p. 31.

La tenuta del sistema è poi rimessa non solo al controllo dell'utenza (17) e dell'Organismo indipendente di valutazione (18), ma anche e soprattutto all'art. 29, che, nel sancire il carattere imperativo delle disposizioni del Titolo III, unitamente alla loro inderogabilità da parte dell'autonomia collettiva, prevede, *ex artt.* 1419, comma 2, e 1339 cod. civ., la sostituzione automatica delle clausole negoziali nulle con le norme di legge violate a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del decreto, ovvero dal 1° gennaio 2010 (19).

Si tratta di un principio già enunciato in via generale dall'art. 2, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 165/2001, come introdotto dall'art. 33, d.lgs. n. 150/2009, che esplicita uno dei punti più qualificanti della riforma del lavoro pubblico, quale la ristabilita preminenza della fonte legale su quella contrattuale, il cui richiamo si spiega in ragione della necessità di licenziare «un dispositivo a efficacia differita, destinato a tener conto delle previsioni contrattuali *medio tempore* entrate in vigore e finalizzato a evitare vuoti normativi in tema di salario accessorio nel periodo di entrata a regime della riforma» (20).

Lo stesso sconta, tuttavia, il difetto di una visione miope della realtà, dal momento che si palesa quantomeno inadeguato a sanzionare la violazione dei vincoli e limiti di competenza posti all'autonomia collettiva, specie allorquando l'assegnazione degli incentivi risulti già avvenuta a prescindere da qualsivoglia collegamento a un merito certificato o senza il rispetto del principio di selettività.

(17) Cfr. art. 11, comma 8, lett. *c* e *d*, e 9, d.lgs. n. 150/2009, che pone a carico delle amministrazioni l'obbligo di pubblicare sul sito istituzionale l'ammontare complessivo dei premi collegati alla *performance* stanziati e di quelli effettivamente distribuiti, nonché l'analisi dei dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità per i dirigenti e dipendenti, pena il divieto di erogazione della retribuzione di risultato al personale direttivo degli uffici preposti.

(18) Cfr. art. 14, comma 3, lett. *c*, d.lgs. n. 150/2009, per il quale l'Organo indipendente è tenuto ad assicurare la correttezza dell'utilizzo dei premi, alla stregua delle diverse fonti eteronome e autonome di normazione, nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità.

(19) Su cui v. Santucci, Monda, cit., p. 301, per i quali, se è vero che le disposizioni del Titolo III non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva, «anche le competenze attribuite al contratto nazionale non potranno essere delegate al II livello di contrattazione».

(20) Vd. Gargiulo, cit., p. 363, che è critico sulla possibilità di superare le riserve poste dalla previgente formulazione dell'art. 40, comma 3, d.lgs. n. 165/2001, di fatto incapace di contenere il fenomeno della distribuzione indiscriminata delle risorse destinate al finanziamento del salario accessorio pur a fronte della previsione della nullità delle clausole della contrattazione integrativa difformi rispetto alle disposizioni del contratto nazionale o in contrasto con i vincoli finanziari o di bilancio.

Né al riguardo sovviene il regime di cui al nuovo art. 40, comma 3-*quinquies*, d.lgs. n. 165/2001, in quanto destinato a perseguire il solo superamento dei vincoli finanziari nella misura in cui impone l'obbligo del recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva (21).

3. — *Eterogenesi degli strumenti premianti* — Gli strumenti per premiare il merito e la professionalità sono individuati dall'art. 20, che distingue quelli aventi valenza economica, quali il *bonus* annuale delle eccellenze e il premio annuale per la innovazione, da quelli per lo più volti allo sviluppo di carriera o competenze, quali le progressioni economiche e quelle di carriera ovvero l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, nonché da quelli a connotazione mista, quale l'attribuzione di incarichi e responsabilità.

Si tratta di una elencazione non tassativa, come può evincersi dalla mancata specifica *sia* del premio di efficienza, ancorché trattato in una disposizione a parte (art. 27), *sia* di quello di *performance* organizzativa di cui all'art. 40, comma 3-*quater*, d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 54, d.lgs. n. 150/2009, che, in particolare, se, da un lato, demanda alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche il compito di fornire, entro il 31 maggio di ogni anno, all'Aran una graduatoria di *performance* delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali da articolare, anche su più settori, su almeno tre livelli di merito, dall'altro, rimette all'autonomia collettiva in sede nazionale la definizione delle modalità di ripartizione delle risorse destinate alla contrattazione decentrata tra i diversi livelli di merito, assicurando la invarianza complessiva dei relativi oneri nel comparto o nell'area di contrattazione.

L'art. 20, comma 2, precisa inoltre che gli incentivi sono riconosciuti a valere sulle risorse della contrattazione collettiva integrativa, eccezion fatta per le progressioni in carriera e i percorsi di alta formazione.

Da cui la conferma di uno dei principi cardine del sistema di valorizzazione del merito e di incentivazione della *performance*, quale quello della sua applicazione a costo zero, e cioè «senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» (art. 17, comma 2), funzionalmente diretto a garantire che l'auspicato incremento della produttività non sia vanificato da un suo finanziamento con risorse appositamente dedicate.

(21) Su cui, *amplius*, v. Gargiulo, cit., p. 364, per il quale a presidiare il sistema resterebbe, ex art. 45, comma 4, d.lgs. n. 165/2001, «la sola responsabilità del dirigente che dispone l'erogazione del salario accessorio o del premio, per non parlare dell'immissione nella qualifica superiore, in caso di progressioni verticali».

3.1. — *Il bonus annuale delle eccellenze* — Il *bonus* annuale delle eccellenze, regolato dall'art. 21, è assegnato dall'amministrazione, entro il mese di aprile di ogni anno, al termine del processo di valutazione della *performance* relativo all'esercizio precedente, a non più del 5 per cento del personale, dirigenziale e non, collocato nella fascia di merito alta prevista dall'art. 19, comma 2, lett. a (22).

Il premio, il cui ammontare è determinato dalla contrattazione collettiva nazionale, nei limiti delle risorse disponibili (art. 21, comma 2), non è compatibile con l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale né, sotto altro profilo, con la fruizione del *bonus* annuale per la innovazione (23).

Una preclusione, quella disposta dall'art. 21, comma 3, che, per quanto si prefigga di garantire la rotazione del personale nel percepimento di risorse aggiuntive, è, tuttavia, destinata a porre non poche riserve, dal momento che finisce con il porre in compensazione premi caratterizzati da oggetti e finalità del tutto differenti, specie ove si consideri che mentre il *bonus* delle eccellenze è sempre riferito al rendimento individuale, quello per l'innovazione, potendo essere assegnato al miglior progetto presentato nell'anno che sia stato in grado di produrre un significativo cambiamento dei servizi offerti o dei processi interni di lavoro, è correlato alla *performance* organizzativa (24).

3.2. — *Il premio annuale per l'innovazione* — L'art. 22 istituisce il premio annuale per l'innovazione, di valore pari all'ammontare del *bonus* annuale di eccellenza per ciascun dipendente premiato, per il 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.

Si pensi all'idea, per esempio, di «realizzare una semplificazione dei processi, uno snellimento delle procedure, l'informatizzazione delle stesse, l'integrazione tra più unità organizzative, un canale rapido di comunicazione e partecipazione riferite all'utenza» (25).

(22) A fronte dell'ambigua formulazione di legge, per il calcolo della percentuale su ogni singola graduatoria nell'ambito delle fasce di merito alte, v. Barilà, cit., p. 304, per la quale, a maggior ragione, «essendo prevista una contrattazione separata tra dirigenti e non, anche l'ammontare delle risorse da destinare al *bonus* sarà definito in sedi separate».

(23) In caso di maturazione di entrambi i *bonus*, per l'opportunità di scegliere quello dell'innovazione per non pregiudicare altre *chance*, v. Barilà, cit., p. 303.

(24) Così Gargiulo, cit., p. 365.

(25) Vd. Barilà, cit., p. 304.

Il premio è assegnato – non in ragione di un automatismo, come accade per il *bonus* di eccellenza, ma – a seguito di valutazione comparativa, da parte dell'Organismo indipendente, delle candidature presentate da singoli dirigenti e dipendenti o da gruppi di lavoro (art. 22, comma 3).

È evidente la scelta di valorizzare i soli progetti destinati a essere attuati nell'arco dell'anno, e non anche «quelli di respiro più ampio, ma semmai in grado, potenzialmente, di determinare miglioramenti di *performance* più significativi e duraturi» (26).

Rimane fermo che 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 (art. 22, comma 4).

3.3. — *Progressioni economiche* — In base all'art. 23 le progressioni economiche, all'interno, cioè, della medesima area funzionale, sono attribuite, tenuto conto di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e integrativi e delle risorse disponibili, a una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali e ai risultati individuali e collettivi certificati dal sistema di misurazione.

Il tutto con priorità a quanti abbiano conseguito la collocazione nella fascia di merito alta di cui all'art. 19, comma 2, lett. *a*, per tre anni consecutivi, ovvero per cinque annualità anche non consecutive (art. 23, comma 3).

A valere, ancora una volta, è l'adozione di criteri fondati sul principio di selettività (cfr. art. 17), di fatto condizionanti l'intervento dell'autonomia collettiva, a ogni modo non proprio coerenti con quelli individuati dall'art. 52, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 165/2001, come introdotto dall'art. 62, d.lgs. n. 150/2009, che, nel completare la disciplina delle mansioni, se, da un lato, dispone che la mobilità all'interno dell'area debba avvenire «in funzione delle qualità culturali e professionali, dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito», dall'altro, considera la valutazione positiva conseguita dal dipendente, per almeno tre anni, quale titolo semplicemente rilevante ai fini del riconoscimento del premio.

È evidente la scelta di differenziare l'inserimento nella fascia di merito alta dalla generica valutazione positiva, quasi a ritenere che il primo preservi i primi posti in graduatoria a prescindere dal possesso di altri titoli, mentre con la seconda si determini un risultato valutativo che «non possa essere pretermesso all'atto di conferire un peso a diversi titoli e prevalga rispetto a titoli più generici» (27).

(26) Vd. Gargiulo, cit., p. 366.

(27) Vd. Gargiulo, cit., p. 367.

Diverso è, invece, il regime sull'accesso alle posizioni economiche apicali all'interno delle aree funzionali, laddove, alla progressione economica conseguita mediante selezione interna, deve affiancarsi un concorso pubblico, sulla base di un corso-concorso bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione, per l'accesso al 50 per cento dei posti disponibili (art. 52, comma 1-ter, d.lgs. n. 165/2001, come introdotto dall'art. 62, d.lgs. n. 150/2009).

In altri termini, per coprire le posizioni economiche apicali occorre fare ricorso a due diverse procedure, distinte anche sul piano giuridico, dal momento che «i candidati dipendenti, che partecipano alla procedura selettiva interna, sono destinatari di un atto privatistico, mentre i candidati esterni, ai quali è riservato il 50% dei posti, prendono parte a una selezione concorsuale di natura pubblicistica» (28).

3.4. — *Progressioni di carriera* — Le progressioni di carriera sono disciplinate dall'art. 52, comma 1-bis, d.lgs. n. 165/2001, come introdotto dall'art. 62, d.lgs. n. 150/2009, che, nel codificare quasi per intero le risultanze della contrattazione collettiva in materia (29), prevede che i passaggi fra le aree avvengano tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a bando.

Le stesse sono accomunate e collegate al regime degli incentivi dall'art. 24, che, a decorrere dal 1° gennaio 2010, impone per la copertura dei posti disponibili in dotazione organica il filtro dei concorsi pubblici, con riserva non superiore al 50 per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle vigenti disposizioni in materia di assunzione.

Un richiamo, quest'ultimo, che molto presumibilmente «serve a salvaguardare il principio dell'assenza di oneri aggiuntivi legati alla nuova disciplina e a ricordare che le procedure concorsuali, a cominciare dal bando fino ad arrivare all'assunzione, devono essere correttamente programmate tenendo conto, da un lato, del fabbisogno e, dell'altro, delle risorse finanziarie disponibili» (30).

L'attribuzione dei posti riservati al personale interno, preordinata a riconoscere le competenze professionali sviluppate dai dipendenti, è subordinata

(28) Vd. Luciani, *Il principio di concorsualità tra assunzioni e progressioni di carriera*, in Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, cit., p. 332.

(29) Su cui, *amplius*, v. Luciani, cit., pp. 330-331.

(30) Vd. Barilà, cit., p. 308.

ta non già alle aspettative dei singoli, ma alle specifiche esigenze delle amministrazioni (art. 24, comma 2) (31).

Il tutto in stretto collegamento con il sistema di *performance* individuale, come già previsto in punto di progressione economica, con la sola differenza che la collocazione nella fascia di merito alta di cui all'art. 19, comma 2, lett. *a*, per tre anni consecutivi, ovvero per cinque annualità anche non consecutive (art. 24, comma 3), come anche la generica valutazione positiva conseguita per almeno tre anni (art. 52, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 165/2001, come introdotto dall'art. 62, d.lgs. n. 150/2009), sono considerate entrambe semplicemente titolo rilevante (e non giammai prioritario, per evitare che si svolgano concorsi per soli titoli) ai fini del passaggio da un'area funzionale all'altra (32).

3.5. — *Attribuzione di incarichi e responsabilità* — L'attribuzione di incarichi e responsabilità è codificata dall'art. 25, che, se, da un lato, concepisce il premio quale strumento di crescita professionale e di responsabilizzazione dei dipendenti pubblici ai fini del continuo miglioramento dei processi e dei servizi offerti, dall'altro, demanda alle amministrazioni la facoltà di stabilire unilateralmente, a prescindere da qualsivoglia negoziazione con le organizzazioni sindacali, i criteri per l'assegnazione purché siano oggettivi e resi pubblici.

Tra i presupposti del conferimento rientra la professionalità sviluppata e attestata dal sistema di misurazione e valutazione della *performance* (art. 25, comma 2), per quanto una simile certificazione sia idonea a verificare l'esatto adempimento della prestazione e il rendimento del dipen-

(31) Su cui, *amplius*, v. Venezia, *Misurazione, valutazione e trasparenza della performance della pubblica amministrazione*, in Aa.Vv., *La riforma del lavoro pubblico*, supplemento a *Dir. prat. lav.*, 2009, n. 48, p. 16, per la quale la scelta di valorizzare il merito esclusivamente in presenza di prerogative organizzative finisce con il relegare in secondo piano la funzione premiale dell'istituto.

(32) Su cui v. Luciani, *cit.*, p. 333, che, se rimette all'autonomia collettiva o, in mancanza, alle singole amministrazioni la determinazione del peso da attribuire a tali requisiti nella comparazione con gli altri titoli e con gli esiti delle prove concorsuali, evidenzia un ulteriore paradosso della normativa, ove si consideri che «la carriera, come leva fondamentale per premiare e incentivare i dipendenti più meritevoli, rischia di essere ulteriormente indebolita per l'aumento dei vincoli per le amministrazioni nel garantire l'accesso dall'esterno»; in senso analogo, Bianco, *Al via le nuove regole sul pubblico impiego*, in *Speciale Riforma Brunetta*, in *Guida al pubblico impiego*, 2009, n. 11, p. 10, che rileva come le progressioni verticali siano destinate a ridursi drasticamente nei piccoli e medi Comuni, in quanto è del tutto improbabile che in un ente di ridotte dimensioni si possa avviare una procedura concorsuale per l'assunzione contemporanea di 2 o più persone con uno stesso profilo professionale.

dente, piuttosto che ad accertarne il bagaglio di conoscenze, competenze ed esperienze.

Manca, invece, la indicazione dei destinatari della misura e degli incarichi cui fare riferimento, con la conseguenza di ipotizzare, in un caso, il riferimento alla fascia di merito alta della graduatoria *ex art.* 19 (33) e, in un altro, un'applicazione generalizzata della norma, tale da regolare «anche le ipotesi di delega di funzioni dirigenziali *ex art.* 17, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 165/01 e il conferimento di posizioni organizzative, previsto in numerosi contratti collettivi» (34).

3.6. — *Accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale* — In base all'art. 26 i percorsi di alta formazione e di crescita premiale, intesi come formazione di eccellenza, assurgono a strumenti per premiare i contributi individuali e le professionalità sviluppate dai dipendenti.

Il rinvio è all'accesso privilegiato a percorsi di alta formazione in primarie istituzioni educative nazionali e internazionali, ovvero alla possibilità di maturare periodi di lavoro presso primarie istituzioni pubbliche e private, nazionali e internazionali. Si tratta di incentivi riconoscibili nei limiti delle risorse disponibili di ciascuna amministrazione (art. 26, comma 2) e, per l'effetto, a rischio di autorizzazione a causa della oramai cronica carenza di risorse finanziarie e organizzative.

A ciò si aggiungano le non poche difficoltà di attuazione pratica, legate per lo più alla necessità di individuare di volta in volta la veste giuridica più consona a licenziare la singola esperienza professionale, ove mai si consideri che, «se nel caso di lavoro presso altre amministrazioni potrebbero essere utilizzati gli strumenti del distacco e del comando, nell'ipotesi di invio presso soggetti privati probabilmente sarà necessario un più complesso sistema di convenzioni» (35).

3.7. — *Premio di efficienza* — Il premio di efficienza è disciplinato dall'art. 27, che, nell'ambito di una quota fino al 30 per cento dei risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione, destina due terzi delle risorse, secondo criteri generali definiti dalla contrattazione collettiva integrativa, al personale direttamente e proficuamente coinvolto, laddove la parte residua è diretta a incrementare le somme disponibili per la contrattazione stessa.

(33) Vd. Barilà, cit., p. 305.

(34) Vd. Gargiulo, cit., p. 368.

(35) Su cui v. Gargiulo, cit., p. 370.

L'erogazione è, tuttavia, subordinata alla certificazione dei risparmi, presumibilmente per «ridurre gli sprechi e soprattutto per evitare che il premio costituisca lo strumento per ampliare surrettiziamente le risorse destinate alla contrattazione integrativa» (36).

Questi, infatti, devono essere, dapprima, quantificati nella Relazione di *performance*, poi, validati dall'Organismo indipendente di valutazione e, infine, verificati dal ministro dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria dello Stato; verifica che, all'opposto, non è richiesta per le Regioni, per i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e i relativi enti dipendenti, nonché per gli enti locali (art. 27, commi 2 e 3).

Deve trattarsi in ogni caso di risorse diverse e ulteriori rispetto alle riduzioni di spesa preventivate con le misure di cui all'art. 61, d.l. n. 112/2009, convertito in legge n. 133/2008, e all'art. 2, commi 33 e 34, legge n. 203/2008, di per sé già soggette a vincolo di destinazione (37).

Ne consegue la cittadinanza di limiti più o meno stringenti, che, insieme al mancanza di un vera e propria cultura volta al contenimento dei costi, sono inevitabilmente destinati a compromettere le potenzialità dell'istituto in punto di incentivazione della *performance* individuale e collettiva (38).

Il tutto non senza considerare la temporanea inapplicabilità della disposizione in presenza del «blocco» della contrattazione, poiché è ragionevole ritenere che l'art. 65, commi 1 e 2, d.lgs. n. 150/2009, che pone un termine per l'adeguamento dei contratti integrativi alla nuova disciplina sia stato implicitamente abrogato dall'art. 9, comma 1, d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, prescrivente per gli anni 2011, 2012 e 2013 il congelamento del trattamento economico complessivo, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, a quello in godimento nell'anno 2010 (39).

(36) Vd. Gargiulo, cit., p. 370.

(37) *Contra*, Alessi, cit., p. 17, per la quale appare più ragionevole ritenere che si tratti dei medesimi risparmi, dal momento che l'espressione impiegata nell'art. 27, d.lgs. n. 150/2009, è talmente generale da comprendere i diversi tipi di risparmi previsti dall'art. 61, d.l. n. 112/2009, convertito in legge n. 133/2008, e dall'art. 2, commi 33 e 34, legge n. 203/2008, quali risparmi di spesa o di maggiori entrate, e di risparmi derivanti da misure di riorganizzazione e di razionalizzazione delle spese di personale o da processi amministrativi di razionalizzazione e di riduzione dei costi di funzionamento dell'amministrazione.

(38) Vd. Barilà, cit., p. 310.

(39) In tal senso, Alessi, cit., p. 17, per la quale, «mentre devono considerarsi immediatamente applicabili le norme sulla quantificazione dei fondi (anche tramite

4. — *Norme per gli enti territoriali e per il Servizio sanitario nazionale*
— A tutela delle prerogative di autonomia riconosciute dalla Costituzione, per le Regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali, le disposizioni su merito e premi, per lo più influenzate dal paradigma ministeriale, trovano attuazione mediante conformazione dei rispettivi ordinamenti ai relativi princìpi (40).

In particolare, a trovare adeguamento, *ex art.* 31, d.lgs. n. 150/2001, sono gli artt. 17, comma 2, 18, 23, commi 1 e 2, 24, commi 1 e 2, 25, 26, e 27, comma 1; vale a dire, le regole che presiedono: da un lato, la promozione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, del merito e del miglioramento della *performance* organizzativa e individuale, attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, nonché la valorizzazione dei dipendenti che conseguono le migliori *performance* attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici che di carriera, fermo restando il divieto di distribuire in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi incentivi e premi collegati alla *performance* in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione adottati; dall'altro, le progressioni economiche (41) e di carriera, l'attribuzione di

l'impiego di risparmi), quelle sulle modalità di impiego di tali risparmi, che riguardano la gestione delle risorse finanziarie da parte della contrattazione, devono considerarsi temporaneamente sospese sino allo "sblocco" dei procedimenti negoziali».

(40) Laddove per l'applicabilità diretta degli artt. 28, 29 e 30, d.lgs. n. 150/2009, concernenti la qualità dei servizi, la inderogabilità della disciplina e le norme transitorie e abrogazioni, cfr. *Linee guida* espresse dall'Anci, che chiariscono come queste disposizioni siano incluse nel novero di quelle riferite all'esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, lett. *l* e *m*, Cost. (art. 74, comma 1, d.lgs. n. 150/2009).

(41) Per problemi di compatibilità tra il regime sull'accesso alle posizioni economiche apicali all'interno delle aree funzionali e il vigente ordinamento professionale degli Enti locali, così come definito dal Ccnl 31 marzo 1999, secondo il quale il passaggio alla posizione economica superiore (anche apicale) ha una valenza esclusivamente economica e si concretizza in un incremento retributivo che il dipendente può acquisire sulla base dei criteri selettivi e meritocratici stabiliti e delle risultanze del sistema di valutazione che attestino un effettivo incremento della professionalità acquisita nel tempo, cfr. *Linee guida* espresse dall'Anci, che, se rappresentano la difficoltà di far convivere, alla luce del sistema di classificazione attuale, per l'accesso alla medesima posizione, «un procedimento privatistico per la quota interna, gestito dall'amministrazione con i poteri del privato datore di lavoro (e ovviamente con la cognizione del giudice ordinario), e un procedimento amministrativo per la quota esterna», auspicano un differimento dell'adeguamento all'art. 52, comma 1-*ter*, d.lgs. n. 165/2001, come introdotto dall'art. 62, d.lgs. n. 150/2009, alla sottoscrizione del Ccnl di comparto.

incarichi e responsabilità, l'accesso a percorsi di alta formazione, oltre che il premio di efficienza.

Il tutto entro il termine del 31 dicembre 2010, pena altrimenti l'applicazione della intera normativa, con salvezza, nelle more, della disciplina vigente (42).

L'invito a conformarsi entro un termine perentorio mal si concilia, tuttavia, con la prerogativa riconosciuta, *ex art.* 31, comma 3, a ciascun ente di utilizzare in via immediata, sia pure nei limiti delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa, gli strumenti premianti di cui all'art. 20, comma 1, lett. *c, d, e, e f*, quali, cioè, le progressioni economiche e di carriera, l'attribuzione di incarichi e responsabilità e l'accesso a percorsi di alta formazione e, previo adattamento alla specificità del proprio ordinamento, quelli di cui alle lett. *a e b*, vale a dire il *bonus* annuale delle eccellenze e il premio annuale dell'innovazione (43).

Si tratta di un difetto di coordinamento di per sé foriero di incertezze interpretative, specie con riguardo alla possibilità per gli enti locali di espletare nell'anno 2010 concorsi riservati al passaggio di area del solo personale interno (44).

Laddove l'art. 31, comma 2, tempera i criteri licenziati dall'art. 19 per la compilazione della graduatoria della *performance*, legittimando ciascun ente, nell'esercizio della propria potestà normativa, a distribuire il personale non già in tre rigorose fasce di merito (25, 50 e 25 per cento) in funzione della ripartizione altrettanto rigorosa delle risorse disponibili (50 e 50 per cento alle prime due), bensì in almeno tre distinte fasce di merito, salvo attribuire a quella più alta la prevalenza delle risorse destinate a retribuire la *performance* individuale.

(42) Pur in assenza di una espressa previsione di legge, per l'applicabilità anche agli enti del Servizio sanitario nazionale del medesimo trattamento previsto per il sistema delle autonomie ai fini dell'adeguamento alle disposizioni del Titolo III, cfr. Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 7 del 13 maggio 2010.

(43) Così Zilio Grandi, *Brevissimi spunti sulla applicabilità del d.lgs. n. 150/2009 agli enti locali*, in *www.adapt.it*, V. Cfr., *etiam*, *Linee guida* espresse dall'Anci.

(44) Per la possibilità di realizzare progressioni già autorizzate in sede di programmazione dei fabbisogni di personale alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150/2009, cfr. le *Linee guida* espresse dall'Anci. *Contra*, Bruno, *Attuazione delle riforma Brunetta negli enti locali: le progressioni interne sono ancora possibili nel 2010? Una questione aperta*, in *www.adapt.it*, 4-5, per la quale una simile prerogativa appare guidata dall'intento politico di consentire una sorta di negoziato *contra legem* con le organizzazioni sindacali, oltre a essere di fatto estremamente pericolosa, esponendo i dirigenti a rilevanti responsabilità personali, civili e amministrative.

Altro termine incombe, infine, in capo agli enti locali, qual è quello del 31 dicembre 2011, entro il quale gli stessi dovranno trasmettere alla Conferenza unificata i dati relativi al trattamento economico accessorio collegato alla *performance* individuale per i dipendenti e dirigenti e le risorse a essi destinate, al fine di valutare la efficacia delle norme adottate e, ove necessario, anche di adottare misure di correzione e miglioramento delle stesse (art. 31, comma 5).

5. — *Adeguamento ed efficacia dei contratti collettivi vigenti* — Sulla falsariga dell'art. 31, ex art. 65, d.lgs. n. 150/2009, anche i contratti collettivi integrativi vigenti avrebbero dovuto adeguarsi alle disposizioni del Titolo III entro il 31 dicembre 2010, pena la loro inapplicabilità a decorrere dal 1° gennaio 2011 (commi 1 e 2) (45), con posticipazione dei termini rispettivamente al 31 dicembre 2011 e al 31 dicembre 2012 per le amministrazioni dell'attuale comparto Regioni e autonomie locali (comma 4), nonché del Servizio sanitario nazionale (46).

È evidente che solo i contratti integrativi stipulati successivamente al 15 novembre 2009, data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150/2009, sarebbero stati soggetti all'applicazione delle nuove regole, nel senso, cioè, di dovere uniformarsi, anche in attesa della definizione dei sistemi di valutazione della *performance*, e quindi non oltre il 30 settembre 2010, ai principi di selettività e concorsualità nelle progressioni di carriera e di differenziazione nel riconoscimento degli incentivi (art. 17).

Diversamente, quelli attualmente vigenti, ma stipulati in data antecedente, avrebbero continuato a trovare applicazione sino a quando non

(45) Sulla portata della disposizione, v. Gentile, *Decreto Brunetta, discrezionalità e intervento autoritario*, in *Rassegna.it*, 4 novembre 2009, 2, che ricollega alla disdetta per legge di tutti i contratti integrativi vigenti un valore retroattivo illegittimo. Cfr., *etiam*, Mainardi, cit., p. 740, che ipotizza seri problemi di diritto transitorio a fronte della prevedibile «inerzia dei contratti collettivi nell'operare questo *drafting* normativo rispetto alle norme di contratto affette da nullità per sopravvenuto contrasto con la norma inderogabile di legge», senza considerare che spesso all'invalidità della clausola non sempre corrisponde una disciplina sostitutiva.

(46) In tal senso, ai sensi del combinato disposto degli artt. 16, 31, comma 2, e 65, comma 4, d.lgs. n. 150/2009, cfr. Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 7 del 13 maggio 2010, che sottolinea, all'opposto, come i limiti e le modalità di applicazione del Titolo III al personale della Presidenza del Consiglio dei ministri, a quello docente della scuola e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale, ai tecnologici e ricercatori degli enti di ricerca, saranno definiti ai sensi rispettivamente dell'art. 74, commi 3 e 4, d.lgs. n. 150/2009.

fosse intervenuto un nuovo contratto integrativo entro il termine legale di adeguamento (47).

Nulla, invece, era previsto circa la contrattazione collettiva nazionale, se non che le disposizioni a essa relative – in specie, quella sul *bonus* annuale delle eccellenze e sul premio nazionale per l'innovazione (artt. 21 e 22) – avrebbero dovuto applicarsi a decorrere dalla tornata negoziale successiva a quella in corso, e cioè dalla stipulazione dei Ccnl per il periodo contrattuale 2010-2012, presupponendo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 150/2009 (art. 65, comma 5).

L'uso del condizionale si impone dal momento che è plausibile ritenere che il regime transitorio appena descritto sia stato implicitamente abrogato dall'art. 9, comma 1, d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, allorquando stabilisce, per gli anni 2011, 2012 e 2013, il congelamento del trattamento economico complessivo, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, a quello in godimento nell'anno 2010 (48).

Una norma, quest'ultima, imposta da impellenti esigenze di contenimento della spesa pubblica, e, pur tuttavia, destinata a comportare non solo il mancato rinnovo dei contratti collettivi nazionali, ma anche il blocco della contrattazione integrativa dal 2009, con la conseguenza di differire i tempi di attuazione della riforma quanto all'adeguamento, da parte dell'autonomia collettiva, alle nuove regole (49).

(47) Cfr. Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 7 del 13 maggio 2010, secondo cui, in ogni caso, «le norme che dispongono un termine finale per l'adeguamento non valgono ovviamente a sanare le eventuali illegittimità contenute nei contratti integrativi vigenti alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009 e maturate sulla base dei principi previgenti (ad esempio, con riferimento all'erogazione della retribuzione di produttività in modo non selettivo o indifferenziato o sulla base di automatismi ovvero in relazione alla regolazione con un contratto integrativo di materie non espressamente devolute dal Ccnl o, a maggior ragione, disciplinanti materia escluse dalla contrattazione collettiva o, ancora, alla violazione del vincolo di bilancio e delle regole di finanziamento dei fondi di amministrazione)».

(48) Così, Alessi, cit., p. 30, per la quale, se è probabile che il congelamento dei trattamenti faccia venire meno il regime sancito dall'art. 65, d.lgs. n. 150/2009, cioè, tuttavia, non toglie che le pubbliche amministrazioni possano procedere ad adeguamenti spontanei dei contratti integrativi alle nuove regole.

(49) Su cui, *amplius*, v. Alessi, cit., p. 31, che ipotizza l'adeguamento dei contratti integrativi in un momento successivo alla stipulazione dei nuovi contratti nazionali, «nei termini che, per le sessioni negoziali in sede decentrata, saranno stabiliti (ex art. 40, comma 3-bis, penultimo periodo) dai nuovi contratti di comparto».

6. — *Osservazioni conclusive* — Tralasciando i rischi sottesi all'inarrivamento della fonte eteronoma provocato dall'art. 9, comma 1, d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, in ipotesi foriero di un'applicazione «sbilenco» del processo revisionista, «essendo la costruzione di un suo pilastro – la nuova contrattazione collettiva – per ora solo virtuale» (50), non può sottacersi come la forte accentuazione del metro selettivo nell'attribuzione degli incentivi economici e di carriera, per quanto finalizzata a produrre un tangibile miglioramento della *performance* delle amministrazioni pubbliche, abbia sollevato non poche riserve per le modalità di attuazione prescelte.

È innegabile, infatti, l'obiettivo difficoltà per la contrattazione collettiva di adattare i propri contenuti a disposizioni inderogabili, oltre che prescrittivi criteri per lo più statici, noncuranti della variabilità degli assetti organizzativi, come tali potenzialmente lesivi del principio di efficienza (art. 97 Cost.) (51).

Si pensi, ad esempio, agli elementi di rigidità sottesi alla fissazione di percentuali secche per la differenziazione delle valutazioni prima ancora che le prestazioni vengano effettivamente erogate (art. 19) (52), o, ancora, alla opinabilità della scelta di «ancorare le progressioni economiche, regolate dalla contrattazione collettiva, ai risultati individuali o collettivi rilevati dal sistema di valutazione, il quale individua e utilizza criteri del tutto preclusi alla negoziazione in sede di contrattazione (art. 23)» (53).

Non è detto, peraltro, che l'assioma della selettività aprioristica del meccanismo incentivante sia di per sé idoneo a perseguire gli obiettivi prefissati, potendo, all'opposto, palesarsi controproducente, specie in assenza di una vera e diffusa cultura meritocratica.

In tal senso, la distribuzione forzata dei dipendenti, nella misura in cui impone al dirigente di valutare negativamente la prestazione di una parte del personale, ancorché meritevole, solo per la necessità di rispettare la percentuale del 25 per cento (ovvero la diversa soglia individuata dalla contrattazione integrativa), è destinata generare reazioni incontrollate sul piano organizzativo (54), oltre ad alimentare una probabile crescita del contenzioso, rappresentando il rigore delle conseguenze previste (e,

(50) Vd. Alessi, cit., p. 32.

(51) Su cui, da ultimo, v. Garilli, Bellavista, *Riregolazione legale e decontrattualizzazione: la neoibridazione normativa del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2010, p. 24.

(52) Su cui v. Villa, cit., p. 789.

(53) Vd. Mainardi, cit., p. 742.

(54) In tal senso v. Santucci, Monda, cit., p. 304.

cioè, la esclusione dal premio collegato alla *performance* individuale e dagli altri incentivi sia economici che di carriera), unitamente alla complessità dell'attività valutativa, dei sicuri incentivi a contestare in sede giurisdizionale ordinaria ogni atto datoriale sfavorevole di gestione del rapporto di lavoro che su gli stessi si basi (55).

(55) Su cui, *amplius*, v. Cimino, cit., p. 32, il quale ravvisa un ulteriore pericolo, ove mai alla graduatoria dei meriti dovesse riconoscersi natura amministrativa, quale quello della sua aggredibilità dinanzi al Tar, con conseguente applicazione delle regole in materia di litisconsorzio passivo e in tema di efficacia del giudicato proprie del giudizio amministrativo; vale a dire: in caso di impugnazione dei criteri di ripartizione delle valutazioni, con estensione del contraddittorio a tutti i dipendenti dell'amministrazione, con annullamento con efficacia *erga omnes* delle graduatorie in caso di accoglimento del ricorso e, per l'effetto, con caducazione di tutti gli atti datoriali di attribuzione di incentivi sia economici che di carriera.