

L'EVOLUZIONE DELLA RETRIBUZIONE DEI DIRIGENTI PUBBLICI*

Premessa

I Governi che si sono succeduti nel secondo dopoguerra hanno introdotto tra le questioni centrali della propria agenda il tema della pubblica amministrazione. Le riforme avviate non sempre hanno conseguito gli obiettivi attesi; in alcuni casi hanno ridotto il peso della pubblica amministrazione, in altri casi si è cercato di dare uno slancio agli incentivi, in altri si è frantumato ciò che di buono si era fatto.

L'obiettivo di questa nota è quello di mettere a fuoco l'evoluzione del meccanismo degli incentivi dei dirigenti pubblici ripercorrendo le riforme più significative della pubblica amministrazione degli ultimi trent'anni.

Rapporto Giannini

Il "Rapporto Giannini" sui problemi dell'amministrazione pubblica aveva alimentato, negli anni Ottanta, un ricco dibattito politico e dottrinale che mise in luce l'esigenza di rinnovamento degli apparati amministrativi e l'obiettivo di introdurre elementi di efficienza e di razionalità nell'utilizzo delle risorse umane e finanziarie. Il motivo conduttore negli anni Ottanta è stato quello di introdurre nel rapporto di lavoro pubblico criteri privatistici (Mecenate, 2013: 35).

Legge 29/1993

Il percorso di privatizzazione del lavoro pubblico prese una forte spinta grazie alla legge delega n. 421 del 1992, durante il Governo Amato I, su proposta del Ministro Barucci, prevedendo il passaggio ad un contratto di diritto privato per regolare il contenuto della prestazione lavorativa richiesta al personale pubblico. Come sostenuto dall'art. 2 co. 2,

«I rapporti individuali di lavoro sono regolati contrattualmente (...) l'attribuzione dei trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi o (...) mediante contratti individuali».

* Si ringraziano il Prof. Riccardo Salomone e il Dott. Lorenzo Castellani per i preziosi consigli e lo squisito aiuto.

Tutto ciò è confermato per quanto riguarda la dirigenza, dall'art. 24 co. 1:

«la retribuzione del personale con qualifica di dirigente è determinata dai contratti collettivi per le aree dirigenziali, prevedendo che il trattamento economico accessorio sia correlato alle funzioni attribuite e alle connesse responsabilità».

L'art. 49 si occupa del trattamento economico con riferimento alla dirigenza. Al co.1:

«il trattamento economico fondamentale e accessorio è definito dai contratti collettivi i quali definiscono trattamenti accessori collegati: a) produttività individuale; b) produttività collettiva tenendo conto dell'apporto di ciascun dipendente; c) effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute».

L'art. 49 dlgs n. 29/1993, interpretato estensivamente da D'Orta e Meoli (1994) allunga la sua ombra anche sul trattamento economico del personale dirigenziale imponendo alla contrattazione collettiva la distinzione tra trattamento fondamentale e accessorio e tra trattamenti legati alle funzioni ovvero alle responsabilità. La riforma non consentì un allineamento con le regole del rapporto privato; risultarono da subito evidenti alcune lacune del sistema contrattuale come la limitazione dell'autonomia collettiva delle singole amministrazioni e l'eccessiva burocratizzazione e centralizzazione della procedura di contrattazione.

“Riforme Bassanini”

Il percorso di privatizzazione iniziato con la legge delega n. 421 del 1992 è stato ampiamente ripreso e sviluppato a partire dal 1997, Governo Prodi I, grazie al Ministro Bassanini. L'ottica di fondo era costituita dalla convinzione che, restituendo la P.A. alle logiche di gestione del lavoro privato, si sarebbe ottenuto un effetto di “snellimento”, “efficientamento” e “democratizzazione” (Beato, 2013: 25).

All'inizio degli anni Novanta, spiega il Ministro Bassanini, la riduzione dei costi della macchina amministrativa rappresentò il primo obiettivo della riforma, di fronte alla crescita del debito pubblico. Tra il 1992 e il 2000, il costo dell'aggregato

«retribuzioni del personale pubblico diminuì di due punti rispetto al Pil, dal 12,6% al 10,6% (dati Istat), dando così un notevole contributo all'operazione di risanamento della finanza pubblica, che consentì all'Italia di entrare nell'Unione monetaria europea.» (Bassanini, 2010).

Tra le lacune di questa riforma vi è il tema della valutazione della *performance*; per mancanza di volontà di iniziare una rivoluzione culturale partendo dal formalismo giuridico fino ad arrivare ad una valutazione me-

ritocratica delle *performances* dei risultati in riferimento alla qualità delle prestazioni, ai servizi resi ai cittadini e alla professionalità tenuta sul luogo di lavoro.

Dlgs 286/1999

Durante il Governo D'Alema I venne emanato il decreto legislativo in riferimento al riordino e al potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi e risultati dell'attività svolta dalle Pubbliche amministrazioni.

Con il dlgs 286/1999 si passò alla messa a punto degli strumenti di garanzia e alla riconfigurazione del sistema integrato dei controlli creando le condizioni per dare piena effettività al principio di valutazione per i risultati su cui si fonda l'assetto della responsabilità gestionale affidata alla dirigenza nel rispetto della separazione tra funzione di indirizzo, affidata al vertice politico, e all'attività gestionale propria, affidata alla dirigenza. Come riportato dall'articolo 5 co. 2,

«La valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti tiene conto dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione. [...] Il procedimento per la valutazione è ispirato ai principi della diretta conoscenza dell'attività di valutato, della approvazione o verifica del valutato, della approvazione o verifica della valutazione da parte dell'organo competente o valutatore di seconda istanza o della partecipazione al procedimento del valutato».

Con l'avvento del nuovo millennio il costo del personale pubblico rispetto al Pil tornò a crescere. Un federalismo incompiuto generò sovrapposizioni e conflitti di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali con ovvi sprechi di risorse. Lo "spacchettamento" dei ministeri, operato dal II Governo Prodi, produsse effetti analoghi nelle Amministrazioni centrali dello Stato. Il lavoro di semplificazione dei carichi regolativi e burocratici si fermò, cedendo il passo a un ritorno alla cultura della iper-regolazione.

Dlgs 165/2001

Uno dei pochi atti del Governo Amato II fu quello del Ministro Bassanini. La novità del dlgs 165/2001 è l'istituzione della distinzione in due fasce per i dirigenti.

L'art. 24 del dlgs n. 165/2001 richiama il trattamento economico dei dirigenti di livello generale con riferimento alla competenza attribuita al contratto individuale. Come riportato dall'art. 24 al co. 1,

«la retribuzione del personale con la qualifica di dirigente è determinata dai contratti collettivi per le aree dirigenziali, prevedendo che il trattamento economico accessorio sia correlato alle funzioni attribuite e alle connesse

responsabilità. (...) Co.2 per gli incarichi di uffici dirigenziali di livello generale ai sensi dell'art.19, commi 3 e 4, con contratto individuale è stabilito il trattamento economico fondamentale assumendo come parametri di base i valori economici massimi contemplati dai contratti collettivi per le aree dirigenziali, sono determinati gli istituti di trattamento economico accessorio, collegato al livello di responsabilità attribuito con l'incarico di funzione ed ai risultati conseguiti nell'attività amministrativa e di gestione, ed i relativi importi. Co. 3 il trattamento economico determinato ai sensi dei commi 1 e 2 remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti in base a quanto previsto dal presente decreto, nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio (...). Co. 4 per il restante personale con qualifica dirigenziale indicato dall'art. 3, comma 1, la retribuzione è determinata ai sensi dell'art. 2, commi 5 e 7, della legge 6 marzo 1992 n.216 nonché dalle successive modifiche».

“Legge Frattini”, 145/2002

La riforma del Ministro della Funzione pubblica Frattini, Governo Berlusconi I, proseguì l'opera di contrattualizzazione e privatizzazione dei rapporti di lavoro con le Amministrazioni pubbliche.

Gli incarichi dirigenziali che ripercuotono i propri effetti sul profilo del trattamento economico trovarono una nuova disciplina per quel che riguarda la durata, le cause di cessazione, il legame stretto con le vicende del Governo. Il dlgs n. 145/2002 consentì sia di valutare, ai fini dell'attribuzione dell'incarico, i risultati in precedenza conseguiti dall'interessato, sia di aprire le porte a un ritorno degli incarichi dirigenziali al regime pubblicistico accentuando i profili di soggezione del dirigente rispetto all'organo politico.

Inoltre, la “Legge Frattini”, soppresse il ruolo unico ricostituendo i ruoli dirigenziali presso ogni amministrazione e accentuò i meccanismi di avviamento dei dirigenti estendendone la possibilità a una fascia più ampia e riducendo per i rimossi il regime delle garanzie (Melis, 2014: 100).

“Legge Brunetta”, 286/2009

Durante il Governo Berlusconi IV venne emanata la legge 286/2009 che andò a promuovere un intervento di ristrutturazione normativa del rapporto di diritto pubblico. Inaugurando nel 2008 il Forum della PA il nuovo Ministro Brunetta dichiarava: «È un miracolo che la Pubblica amministrazione stia in piedi non avendo strumenti come gli incentivi, disincentivi, premi e punizioni. Un'azienda privata avrebbe già chiuso» (Melis, 2013: 10).

L'obiettivo della riforma era la modernizzazione e fondare una PA sul merito e sulla trasparenza. Infatti, all'art. 8:

«Ogni amministrazione ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale (...) c) l'ammontare complessivo dei premi collegati alla performance e

l'ammontare dei premi distribuiti; d) l'analisi dei dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti sia per i dipendenti; g) le retribuzioni dei dirigenti con specifica evidenza sulle componenti variabili della retribuzione e delle componenti legate alla valutazione del risultato».

In caso di mancata adozione, art. 9, «è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti preposti agli uffici coinvolti». Art. 20:

«Gli strumenti per premiare il merito e la professionalità sono: a) il bonus annuale delle eccellenze; b) il premio annuale per l'innovazione; c) le progressioni economiche (art. 23, co.2: attribuite in modo selettivo ad una quota limitata di dipendenti); d) le progressioni di carriera; e) attribuzione di incarichi e responsabilità; f) accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale».

Ogni Amministrazione pubblica istituisce art. 22 co.1, il premio annuale per l'innovazione di valore pari all'ammontare del *bonus* annuale di eccellenza per ciascun dipendente premiato. Il premio, comma 2, viene assegnato al miglior progetto realizzato nell'anno in grado di produrre un significativo cambiamento dei servizi offerti o dei processi interni di lavoro.

Per garantire l'effettivo funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, la "Riforma Brunetta" ha poi previsto:

- i) una rigida regolamentazione del procedimento di misurazione e valutazione della performance, obbligando le singole amministrazioni a individuare gli obiettivi da assegnare all'organizzazione e ai singoli e gli indicatori per misurarne il grado di raggiungimento, secondo un procedimento, denominato "Ciclo di gestione della *performance*", infatti l'art. 19 co.2 individua i livelli di *performance*:

«In ogni graduatoria di cui al co.1 il personale è distribuito in differenti livelli di performance in modo che: 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»;

- ii) l'obbligo per le Amministrazioni di differenziare le valutazioni dei singoli, attraverso l'introduzione di "fasce di merito";
- iii) nuovi organi di controllo interno denominati "Organismi indipendenti di Valutazione" con funzioni di formulazione delle proposte sulla valutazione della dirigenza apicale sulla base del grado di raggiungimen-

to degli obiettivi assegnati a ciascuno. La nomina dei loro membri è rimasta affidata agli organi d'indirizzo politico, ma, per le amministrazioni statali, è stata sottoposta al parere preventivo di un'autorità indipendente di nuova costituzione per verificare il possesso del controllo strategico;

- iv) la creazione di un'autorità indipendente di valutazione assegnate a ciascuna amministrazione e di monitorare la corretta attuazione dei principi della riforma, nel rispetto della piena autonomia riconosciuta alle amministrazioni (Occhilupo e Rizzica, 2016).

La riforma ha inoltre attribuito un peso maggiore agli incentivi economici dei dirigenti e ha previsto che la professionalità, attestata dal sistema di valutazione, avrebbe dovuto influire in misura più rilevante sull'assegnazione di nuovi incarichi. Il trattamento accessorio collegato ai risultati deve costituire almeno il 30 per cento della retribuzione complessiva del dirigente (art. 45 1-bis). È rimasta impregiudicata la competenza della contrattazione collettiva nazionale a negoziare l'ammontare delle risorse da destinare alla componente retributiva premiante e quella della contrattazione integrativa a definire i criteri da adottare per l'erogazione e della retribuzione di risultato ai dirigenti di base tenendo conto dei risultati ottenuti nei procedimenti di valutazione.

“Legge Madia”, 124/2015

Una delle priorità del Governo Renzi fu una nuova riforma della Pubblica amministrazione. Gli obiettivi del Ministro Madia vennero riassunti in sei punti: 1) semplificare l'Amministrazione, il suo linguaggio, la sua azione; 2) garantire la trasparenza con azioni concrete; 3) riportare le persone e le loro competenze al centro dell'azione amministrativa; 4) fare dei dirigenti pubblici i protagonisti della riforma, creando un corpo unitario, in competizione, con meccanismi trasparenti di affidamento degli incarichi ed aperto al contributo di professionalità provenienti dal privato; 5) garantire pari opportunità nei ruoli di vertice; 6) utilizzare il denaro dei cittadini in modo efficiente attraverso la prosecuzione della *spending review* e la lotta alla corruzione (Resoconto stenografico, Camera dei Deputati, 2 Aprile 2014).

Con la legge 7 agosto 2015, n. 124 viene approvata la “Riforma Madia”. All'art. 11 viene affrontato il tema della Dirigenza pubblica. La principale innovazione, art. 11 co.1 lett. b, è l'istituzione del ruolo unico dei dirigenti pubblici ovvero l'unificazione dei ruoli dei dirigenti delle tre aree (Stato, Regioni, Enti locali).

n) «con riferimento alla retribuzione: omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio nell'ambito di ciascun ruolo unico

(...) confluenza della retribuzione di posizione fissa nel trattamento economico fondamentale; definizione della retribuzione di posizione in relazione a criteri oggettivi in riferimento all'incarico; definizione dell'incidenza della retribuzione di risultato in relazione al tipo di incarico; suo collegamento, ove possibile, sia a obiettivi fissati per l'intera amministrazione, sia a obiettivi assegnati al singolo dirigente; definizione di limiti assoluti del trattamento economico complessivo stabiliti in base a criteri oggettivi correlati alla tipologia dell'incarico e di limiti percentuali relativi alle retribuzioni di posizione e di risultato rispetto al totale; possibilità di ciascun dirigente di attribuire un premio monetario annuale a non più di un decimo dei dirigenti suoi subordinati e a non più di un decimo dei suoi dipendenti, sulla base di criteri definiti nel rispetto della disciplina in materia di contrattazione collettiva e nei limiti delle disponibilità dei fondi a essa destinati; pubblicazione nel sito istituzionale dell'identità dei destinatari dei suddetti premi; definizione di criteri omogenei per la disciplina dei fondi destinati alla retribuzione accessoria delle diverse amministrazioni».

Entra in vigore il 2 luglio il decreto del 9 maggio 2016 n.105 che regola le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica in materia della *performance* delle PA. Vengono affidate al Dipartimento le funzioni di promozione e coordinamento delle attività di valutazione della *performance* delle Amministrazioni pubbliche sulla base delle seguenti norme:

1. revisione e semplificazione degli adempimenti a carico delle Amministrazioni pubbliche, al fine di valorizzare le premialità nella valutazione della *performance*, organizzativa ed individuale;
2. progressiva integrazione del ciclo della *performance* con la programmazione finanziaria;
3. raccordo con il sistema dei controlli interni;
4. valutazione indipendente dei sistemi e risultati;
5. revisione della disciplina degli organismi indipendenti di valutazione.

Il provvedimento mira a introdurre regimi differenziati per la misurazione e la valutazione della *performance* in ragione della tipologia e delle dimensioni delle amministrazioni.

Parere del Consiglio di Stato

Uno dei punti critici resi dal Consiglio di Stato (n. 2213/2016) sulla "Legge Madia", con riferimento alle retribuzioni dei dirigenti, è l'aver slegato la valutazione del dirigente dal suo mantenimento in servizio, aprendo la strada ad una precarizzazione della dirigenza che potrà risentire dell'influenza diretta della sfera politica, con ricadute sul principio della imparzialità e del buon andamento della Pubblica amministrazione (Ferante, 2016).

Conclusioni

Negli ultimi anni i meccanismi incentivanti nella Pubblica amministrazione sono stati diversi, molti non hanno avuto gli effetti desiderati, ma è difficile sostenere che manchino le norme, anzi. L'idea *bipartisan* di privatizzare sempre di più la PA è condivisibile per una questione di spesa pubblica, per motivi di licenziamento nel pubblico impiego e per la valutazione del personale. Con questo sistema non è semplice valutare l'efficienza di una PA così come non lo è valutare singolarmente i dipendenti pubblici.

Come suggerito da Ugo Arrigo (2014), è necessaria una riorganizzazione della PA sotto nuove forme istituzionali degli apparati pubblici separando organizzazioni pubbliche di produzione di provvedimenti amministrativi e strutture finalizzate alla produzione di servizi.

Con questo nuovo assetto più enti potrebbero produrre lo stesso bene o servizio in concorrenza fra loro venendo remunerati da poche centrali d'acquisto a seconda dei risultati raggiunti. Questo è un modo per rendere meritocratici, chiari e trasparenti gli incentivi, per i dirigenti pubblici e non solo, senza bisogno di leggi infinite e controlli forzati.

Esattamente come avviene nel settore privato.

Filippo Spagnoli

Riferimenti bibliografici

- Arrigo U. (2014). Uno "Stato di mercato". Prezzi e concorrenza, per una riforma liberale della PA. *Strade. Verso luoghi non comuni*, maggio -- <<http://www.stradeonline.it/monografica/587-uno-stato-di-merca-to-prezzi-e-concorrenza-per-una-riforma-liberale-della-pa>>.
- Bassanini F. (2010). Vent'anni di riforme del sistema amministrativo italiano -- <<http://www.bassanini.lacab.it/wp-content/uploads/2013/10/Ventanni-di-riforme-del-sistema-amministrativo-italiano-1990-2010.pdf>>.
- Beato G. (2013). La valutazione di Sabino Cassese sul processo di privatizzazione del pubblico impiego a venti anni dalla sua introduzione. ...ovvero: si può cambiare la PA senza modificarne l'"ethos"? *Nuova etica pubblica. Rivista dell'Associazione Etica PA*, I(0): 24-30 -- <<http://www.eticapa.it/eticapa/category/rivista-nuova-etica-pubblica/>>.
- D'Orta C. e Meoli C. (1994) *La riforma della dirigenza pubblica*. Padova: Cedam.
- Ferrante A. (2016). Dirigenti pubblici ecco le critiche più toste del Consiglio di Stato alla riforma Madia. *formiche. Analisi, commenti e scenari*, 17 ottobre -- <<http://formiche.net/2016/10/17/dirigenti-pubblici-ecco-le-maggiori-critiche-del-consiglio-di-stato-alla-riforma-madia/>>.
- Mecenate S. (2013). Riflessioni sulla privatizzazione del pubblico impiego vent'anni dopo: bilancio e prospettive. *Nuova etica pubblica. Rivista*

- dell'Associazione Etica PA*, I(0): 35-38 -- <<http://www.eticapa.it/eticapa/category/rivista-nuova-etica-pubblica/>>.
- Melis G. (2013). Dal rapporto di pubblico impiego alla “privatizzazione”. Excurus storico dall’unità d’Italia alla “riforma Brunetta”. *Nuova etica pubblica. Rivista dell'Associazione Etica PA*, I(0): 8-11 -- <<http://www.eticapa.it/eticapa/category/rivista-nuova-etica-pubblica/>>.
- Melis G. (2014). La dirigenza pubblica in Italia: anello (mancante) di congiunzione tra politica e amministrazione. *Scienza e politica*, 26(50): 95-110, doi: 10.6092/issn.1825-9618/4371.
- Occhilupo R. e Rizzica L. (2016). Incentivi e valutazione dei dirigenti pubblici in Italia. *Questioni di Economia e Finanza - Occasional Papers*, 310, febbraio. Roma: Banca d’Italia -- <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/20160310/QEF_310_16.pdf>.