



9 OTTOBRE 2024

Trattamento accessorio e performance
tra esiguità delle risorse e ostilità alla
differenziazione salariale

di Antonio Riccio

Professore associato di Diritto del lavoro
Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale



Trattamento accessorio e performance tra esiguità delle risorse e ostilità alla differenziazione salariale*

di Antonio Riccio

Professore associato di Diritto del lavoro
Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale

Abstract [It]: L'A., dapprima, si sofferma sul tema del trattamento accessorio incentivante e sui nessi e legami normativi tra questo e la performance nell'ottica della realizzazione dell'obiettivo del buon andamento. Successivamente, approfondisce il ruolo attribuito dal legislatore alla contrattazione collettiva, nazionale e decentrata, in materia di trattamento incentivante, riflettendo sia sulle difficoltà di ordine economico che sulle riluttanze delle parti sociali alla differenziazione e concludendo con alcune considerazioni in merito all'interpretazione del principio di parità di trattamento, definito come una sorta di alibi per eludere la direttrice normativa che imporrebbe come necessaria la differenziazione nell'attribuzione degli elementi di salario accessorio incentivante.

Title: Fringe benefits and performance between scarcity of resources and hostility to salary differentiation

Abstract [En]: The Author first focuses on the topic of the incentivizing accessorial treatment and on the regulatory links and connections between this topic and performance with a view to achieving the objective of efficiency. Subsequently, he delves into the role attributed by the legislator to collective bargaining, both national and decentralized, in the field of incentivizing treatment, reflecting on both the economic difficulties and the reluctance of social partners to differentiation and concluding with some considerations regarding the interpretation of the principle of equal treatment, defined as a sort of alibi to avoid the regulatory guideline that would impose as necessary differentiation in the allocation of elements of incentive wage.

Parole chiave: retribuzione, trattamento accessorio, valutazione della performance, contrattazione collettiva, parità di trattamento

Keywords: remuneration, accessorial treatment, performance assessment, collective bargaining, equal treatment

Sommario: 1. Introduzione. 2. Trattamento accessorio, performance, buon andamento. 3. Contrattazione collettiva e trattamento accessorio... 4. (segue)... tra esiguità delle risorse e antiche riluttanze. 5. A mo' di conclusione: sull'alibi della parità di trattamento.

1. Introduzione

Non si può non sottolineare come, nell'ambito del discorso sul trattamento economico accessorio, trovino spazio riflessioni che coinvolgono il cuore pulsante di molti degli obiettivi perseguiti, seppur con strategie parzialmente diverse, dai legislatori delle riforme che hanno coinvolto il pubblico impiego negli

* Articolo sottoposto a referaggio. Il contributo, integrato da note, riproduce l'intervento al Seminario "Regole e responsabilità nell'erogazione dei trattamenti economici. Partecipazione, autonomia, consapevolezza" del 12 giugno 2024, svolto nell'ambito del III Ciclo seminariale Clip - Conversazioni di lavoro e impiego pubblico (anno accademico 2023/2024) "Il trattamento economico nella pubblica amministrazione". Il contributo sarà inserito nell'omonimo volume a cura di A. Boscati e A. Zilli, Wolters Kluwer Cedam (in corso di pubblicazione).

ultimi trent'anni. Obiettivi sia di ordine economico-finanziario che amministrativo-gestionale dei rapporti di lavoro.

Da un lato, infatti, è principalmente sul versante del trattamento accessorio (per mezzo del contratto collettivo integrativo) che in una certa fase storico-giuridica è stata individuata la strada, da parte delle organizzazioni sindacali, per tentare una via di fuga (o quantomeno di allontanamento) dal percorso di razionalizzazione e contenimento della spirale salariale del lavoro pubblico.

Dall'altro, gran parte delle possibilità di realizzazione dell'obiettivo di incrementare i margini di efficienza ed efficacia dell'azione delle pubbliche amministrazioni e di migliorarne la qualità dei servizi offerti poggiano sulla capacità di motivazione del fattore umano in termini di produttività. E il salario accessorio rappresenta, almeno allo stato attuale, lo strumento motivazionale per eccellenza.

2. Trattamento accessorio, performance, buon andamento

Per tale ragione, come è noto, l'introduzione di meccanismi di incentivazione della performance è stato uno dei fulcri della riforma del 2009¹, fundamentalmente confermati, seppur con gli aggiustamenti che vedremo, dal legislatore nel 2017².

Non che la contrattazione collettiva non avesse già in precedenza immaginato autonomi strumenti latamente incentivanti, i quali, tuttavia, avevano dato prova di essere scarsamente selettivi³ e avevano contribuito a determinare il noto fenomeno della distribuzione degli incentivi a pioggia. È sulla presa d'atto della inefficacia di tali strumenti che il legislatore decide di strutturare, per via legale, sistemi di valutazione della performance che hanno, a mente del d.lgs. 150 del 2009, come obiettivi, la crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative (art. 3,co.1) e, direi di conseguenza, il miglioramento della

¹ U. GARGIULO, *La promozione della meritocrazia*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, ES, p. 355 ss.; R. SANTUCCI – P. MONDA, *Valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della qualità della prestazione lavorativa*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica cit.*, p. 275 ss.; S. BATTINI – B. CIMINO, *La valutazione della performance nella riforma Brunetta*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica cit.*, p. 255 ss.

² Si v. D. BOLOGNINO, *Trattamento accessorio, produttività e performance: focus il personale*, in A. BOSCATI-A. ZILLI (a cura di), *Regole e responsabilità nell'erogazione dei trattamenti economici. Partecipazione, autonomia, consapevolezza. Il trattamento economico nella pubblica amministrazione.*, Wolters Kluwer Cedam (in corso di pubblicazione); M. BIASI, *La valutazione della "performance" all'indomani della quarta riforma del lavoro pubblico*, in VDTL, 2/2020, p. 323 ss.; S. MAINARDI, *La valorizzazione delle risorse umane nelle p.a. Trattamenti accessori e fondi per la contrattazione integrativa*, in RGL, 3/2018, p. 453 ss.; P. MONDA, *La valutazione delle performance: programmazione degli obiettivi e gestione premiale*, in M. ESPOSITO – L. ZOPPOLI – A. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*, Giappichelli, 2018, p. 370 ss.; M. LOVO, *La valutazione dei dipendenti pubblici: novità della riforma "Madia" e questioni aperte*, in LPA, n. 3/2018, p. 111 ss.

³ A. LO FARO, *'Premiare stanca' La retribuzione incentivante tra riforme routinarie e limiti strutturali*, in B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro pubblico a vent'anni dalla scomparsa di Massimo d'Antona*, Biblioteca 20 maggio, 2022, p. 136.

qualità dei servizi offerti e il soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi (art.3,co.4,d.lgs.150/2009)⁴.

Inoltre, come è noto, il legislatore del 2009 ci ha consegnato anche una carrellata di strumenti finalizzati alla valorizzazione e incentivazione del merito: il bonus annuale delle eccellenze, di cui all'articolo 21; b) il premio annuale per l'innovazione, di cui all'articolo 22, ma anche le progressioni economiche. Insomma, ancora una volta, il tentativo è stato in passato ed è ancora oggi quello di introdurre, per la gestione dei rapporti di lavoro pubblico, strumenti di incentivo alla produttività che nel privato hanno dato prova, almeno in linea di massima, di funzionare.

In generale, sul tema, tuttavia, non può non sottolinearsi, e forse la vicenda sarebbe tale da richiedere un qualche approfondimento teorico aggiuntivo, che tra salario di produttività nel settore privato e salario legato al merito nell'impiego pubblico esistono differenze strutturali (genetiche) di non poco conto. Come è stato opportunamente evidenziato in dottrina⁵, in particolare, bisogna ricordare che nel settore privato il salario variabile legato alla produttività si autofinanzia (non c'è un problema di individuazione a monte delle risorse) ed è relativo a una produttività che si è già realizzata. Si distribuisce in premio una quota di risorse derivanti dal successo sul mercato dell'impresa. Data la mancanza nel settore pubblico dei medesimi meccanismi di mercato, il salario accessorio legato alla performance riguarda il finanziamento di una scommessa con annessa esigenza di reperimento e stanziamento, a monte, dei fondi necessari. Il che comporta l'esigenza, se si vogliono avere aspettative di effettività dello strumento, di "poter contare su una quota di risorse certe, dedicate e non distraibili a favore di altri emolumenti, in assenza delle quali nessuna politica di incentivazione e premialità, per quanto normativamente promossa, potrebbe avere luogo"⁶.

Ciò posto, il sistema, così come immaginato dal legislatore del 2009, non ha avuto alcuna possibilità di essere ammesso alla prova dell'effettività a causa del blocco della contrattazione e, dunque, della mancanza di risorse da destinare al suo finanziamento.

Anche il legislatore del 2017, seppur allentando alcune rigidità (si pensi al sistema delle fasce di merito a percentuale obbligata), ha continuato ad individuare nella retribuzione premiale dei pubblici dipendenti uno strumento per dare seguito all'intuizione dei primi riformatori - tra i quali Massimo D'Antona - secondo cui "il mutamento in senso efficientistico della pubblica amministrazione presuppone l'introduzione di nuove tecniche di gestione e di motivazione del personale che vi lavora"⁷.

⁴ V. R. SANTUCCI, *Retribuzione accessoria, valorizzazione delle performance e responsabilità del dipendente pubblico nel d.lgs. n. 150/2009*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 5-6/2009, p. 959 ss.

⁵ Ivi, p. 134.

⁶ Ibidem

⁷ Ivi., p. 130.

Le modalità operative della differenziazione in funzione incentivante dei trattamenti retributivi sono state dal legislatore costantemente manipolate e riviste in quella che è stata definita una sorta di “pedagogia della valutazione” nel tentativo di addivenire finalmente all’obiettivo perseguito ormai da oltre un quarto di secolo. Se l’obiettivo è rimasto pressoché immutato, molteplici sono stati, infatti, nel corso degli anni gli strumenti prospettati per conseguirlo, così come rivela la rapida rassegna delle quattro privatizzazioni sin qui succedutesi⁸, nell’ambito delle quali la regolazione in materia di salario accessorio variabile ha proceduto lungo un percorso non proprio lineare segnato da continue oscillazioni: tra legge e contrattazione collettiva; tra contrattazione nazionale e decentrata; tra performance individuale e collettiva; tra retribuzione incentivante e progressioni di carriera; tra universalità e selettività dei riconoscimenti premiali.

3. Contrattazione collettiva e trattamento accessorio tra esiguità delle risorse e antiche riluttanze

Non c’è dubbio che, volgendo lo sguardo al dato empirico, siamo ancora molto distanti dal poter riconoscere una apprezzabile effettività alla valorizzazione economica della performance e le cause sono molteplici, a partire dalle limitate risorse disponibili fino ad arrivare ad una ancor troppo forte avversione delle parti sociali, soprattutto (ma non solo) di livello decentrato, verso strumenti di differenziazione salariale basati sul merito.

Come si è già accennato, è noto che la contrattazione collettiva, e in particolare il livello decentrato, sia stata individuata negli anni come una delle principali fonti di spesa pubblica senza, al contempo, che essa abbia dimostrato di produrre miglioramenti in termini di efficacia dell’azione amministrativa e/o di produttività del lavoro. Per tale ragione, gli interventi legislativi hanno per lungo tempo perseguito il fine di limitarne il campo di azione e ridurre gli spazi di scelta discrezionale. In particolare, si è proceduto alla riduzione dei fondi destinati al livello decentrato, con il temporaneo congelamento di alcune fonti di finanziamento. Successivamente, si è imposto un tetto di spesa basato sui livelli storici, impedendo ogni incremento futuro e, in alcuni casi, prevedendo una riduzione proporzionale alle cessazioni dei rapporti di lavoro accompagnate dal blocco del turn over⁹.

Se è vero che tali interventi hanno garantito, indubbiamente, una rapida riduzione della spesa sul versante dell’efficienza economica, è altrettanto vero che essi hanno trascurato la possibilità di implementare meccanismi di controllo del livello decentrato «entro schemi generali di compatibilità e sostenibilità»¹⁰, canalizzando le risorse verso forme di salario premiale legato alla produttività, privando il sistema di uno

⁸ V., D. BOLOGNINO, *Trattamento accessorio, produttività e performance: focus il personale*, cit.

⁹ V. M. NAVILLI, *Le risorse per la contrattazione collettiva integrativa*, in LDE, 4/2021, p. 3 ss.

¹⁰ P. MASTROGIUSEPPE – V. TALAMO, *Contrattazione collettiva nel lavoro pubblico e concertazione sociale. Stato dell’arte e prospettive*, Sinapsi, X, 2020, n.1, p. 72.

strumento fondamentale per perseguire l'obiettivo del buon andamento e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Questo approccio ha compromesso l'obiettivo originario della riforma del 2009¹¹, che mirava a collegare l'efficientamento della pubblica amministrazione alla promozione e allo sviluppo del personale tramite l'adozione di criteri di misurazione e valutazione della performance alla quale legare, almeno in parte, la distribuzione del trattamento accessorio.

L'effetto più evidente di queste politiche è stato il blocco dei fondi destinati al salario accessorio, privando la contrattazione integrativa della propria spina dorsale e portando finanche, in taluni casi, «*alle prime inedite prove tecniche di "contrattazione in perdita" per il pubblico impiego*»¹².

Nonostante la legge delega del 2015 sembrasse orientata a confermare l'assetto precedente rispetto alla gestione del delicato rapporto tra performance e trattamenti accessori¹³, seppur attraverso un'opera di razionalizzazione e semplificazione, i decreti attuativi del 2017, in ragione dell'accordo tra Governo e parti sociali del 2016, hanno segnato un'inversione di tendenza circa le politiche di gestione delle risorse umane e il ruolo assegnato alle parti sociali.

Così, alla contrattazione collettiva vengono restituiti spazi di agibilità sottratti dal 2009, sia rispetto al delicato tema del rapporto tra fonti, con la riconosciuta potestà di delegificazione entro i limiti previsti dalla legge, sia in materia di trattamento economico e, per quanto qui di interesse, del compito di determinare la dotazione e la distribuzione delle risorse destinate ai trattamenti economici accessori¹⁴.

¹¹ Così, anche M. NAVILLI, *Le risorse per la contrattazione*, cit., p. 4

¹² S. MAINARDI, *La valorizzazione delle risorse umane nella p.a. Trattamenti accessori e fondi per la contrattazione integrativa*, in RGL, 2018, p. 456; M. NAVILLI, *Le risorse per la contrattazione collettiva*, cit., p. 3 ss

¹³ Sul rapporto tra trattamento accessorio e performance si v., A. GABRIELE, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni tra innovazioni e nostalgia del passato (d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150). Merito e premi*, in NLCC, 5/2011, p. 1266 ss.; U. GARGIULO, *Merito e premialità nella recente riforma del lavoro pubblico*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, 5-6, p. 929 ss.; E. GRAGNOLI, *I principi generali in tema di premi per il merito dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, in F. CARINCI - S. MAINARDI (a cura di), in *La terza riforma del lavoro pubblico: commentario al d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, aggiornato al "collegato lavoro"*, Collana Leggi e Lavoro, Milano, 2011, p. 93 ss.; S. MAINARDI, *La valorizzazione delle risorse umane nelle p.a. Trattamenti accessori e fondi per la contrattazione integrativa*, in RGL, 2018, p. 453 ss.; P. MONDA, *Obbligazione lavorativa e "performance" individuale del dipendente pubblico*, in RIDL, 3/2013, 1, pp. 669-703; F.M. PUTATURO Donati, *Merito e premialità nella riforma del lavoro pubblico*, in RGL, 2010, p. 570 ss.; G. RICCI, *Sul trattamento economico incentivante dei dipendenti del comparto sanitario: la "performance" non è misurabile con il criterio della "presenza in servizio"*, in LPA, 2022, p. 840 ss.; G. GENTILE, *Orientamenti giurisprudenziali sulla retribuzione variabile e accessoria nel lavoro pubblico*, in ADL, 3, 2024, 2, pp. 679-709; M. GARGANO, *La contrattazione collettiva nel pubblico impiego e il trattamento economico accessorio*, in GA, 12, 2023, pp. 1 ss.

¹⁴ Per un approfondimento si v., S. MAINARDI, *L'assetto delle fonti tra legge e contrattazione collettiva*, in A. BOSCATI (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli, 2021, p. 79 ss.; G. NATULLO, *Tra legge e contratto: l'"equilibrio instabile" del sistema delle fonti del lavoro pubblico*, in M. ESPOSITO - L. ZOPPOLI - A. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*, cit., p. 15 ss.; M. DELFINO, *I nuovi "spazi negoziali"*, in M. ESPOSITO - L. ZOPPOLI - A. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*, cit., p. 29 ss.

Alla contrattazione collettiva nazionale è affidata l'individuazione delle modalità di utilizzo delle risorse destinate ai trattamenti accessori, attraverso la definizione di *“criteri e limiti finanziari entro i quali si deve svolgere la contrattazione integrativa”*¹⁵.

Inoltre, come già ricordato, alla contrattazione collettiva integrativa spetta il ruolo di assicurare *“adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance, destinandovi, per l'ottimale perseguimento degli obiettivi organizzativi ed individuali, una quota prevalente delle risorse finalizzate ai trattamenti economici accessori”*¹⁶. Così come, al livello decentrato è affidata la definizione dei criteri distributivi delle risorse disponibili e dei premi correlati alla performance e alle progressioni economiche. Ancora, come evincibile dalla formulazione letterale della norma richiamata, all'autonomia negoziale collettiva, superando l'approccio precedente, basato sull'imposizione legale di una destinazione prevalente delle risorse alla performance individuale, è stato riconosciuto margine di discrezionalità nella scelta del bilanciamento delle premialità tra performance individuale od organizzativa.

Molto chiara appare l'ideale destinazione del salario accessorio alla valorizzazione del merito, sottolineata dalla disposizione che impone di destinare a tali strumenti la *“quota prevalente”*, sebbene, è il caso di ricordare, tale prevalenza non riguarda l'intera quota di risorse destinate alla contrattazione integrativa ma solo la *“quota di risorse variabili determinate per l'anno di riferimento”*. La stessa possibilità riconosciuta alle regioni e agli enti locali di *“destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e di analoghi strumenti del contenimento della spesa”* deve essere necessariamente *“correlato all'affettivo rispetto dei principi in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della performance e in materia di merito e premi”*¹⁷.

La riforma del 2017 ha, poi, introdotto due importanti rinvii alla contrattazione nazionale limitando la discrezionalità delle parti negoziali nella fissazione delle regole per la determinazione dei fondi. In primo luogo, per contrastare i fenomeni di assenteismo, si è previsto l'obbligo di introdurre clausole finalizzate a impedire incrementi delle risorse destinate ai trattamenti economici accessori nei casi in cui i dati sulle assenze, a livello di amministrazione o di sede di contrattazione integrativa, rilevati a consuntivo, evidenzino, anche con riferimento alla concentrazione in determinati periodi in cui è necessario assicurare continuità nell'erogazione dei servizi all'utenza o, comunque, in continuità con le giornate festive e di riposo settimanale, significativi scostamenti rispetto a dati medi annuali nazionali o di settore¹⁸.

¹⁵ Art. 40 c. 3 quinquies, d.lgs. n. 165 del 2001

¹⁶ Art. 40 c. 3 bis, d.lgs. n. 165 del 2001

¹⁷ Art. 40 c. 3 quinquies, d.lgs. n. 165 del 2001

¹⁸ Art. 40, comma 4-bis, D.Lgs. n. 165/2001

In secondo luogo, è stato affidato alla contrattazione collettiva nazionale il riordino, la razionalizzazione e la semplificazione delle regole in materia di dotazione e utilizzo dei fondi destinati alla contrattazione integrativa. La previsione della semplificazione della gestione dei fondi è volta a permetterne un utilizzo più funzionale agli obiettivi di valorizzazione della performance del personale e, dunque, al miglioramento della produttività e della qualità dei servizi¹⁹. Al contempo, inoltre, si ricorda che l'art. 23 del D.Lgs. n. 75/2017 ha affidato alla contrattazione collettiva anche la progressiva armonizzazione dei trattamenti accessori tramite *“la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione”*.

Superato il lungo stallo della contrattazione, grazie all'intervento della Corte Costituzionale del 2015,²⁰ quello riguardante l'ammontare delle risorse effettivamente destinabili al salario accessorio incentivante resta un aspetto particolarmente problematico. L'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017 continua, infatti, ad ancorare storicamente il limite delle risorse destinabili disponendo che *“l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche (...), non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016”*. Tuttavia, è il caso di rammentare che anche con riferimento a tale, centrale, vicenda il legislatore ha ormai riconosciuto alla contrattazione collettiva la facoltà di eccedere i limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio di cui all'articolo 23, comma 2, compatibilmente con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, stabilendo *“criteri e modalità da definire nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro e nei limiti delle risorse finanziarie destinate a tale finalità”*²¹.

Allo stato, occorrerà verificare come e quanto la contrattazione collettiva sarà in grado di cogliere tale opportunità.

4. (segue)... tra esiguità delle risorse e antiche riluttanze

La previsione del legislatore del 2017, riguardante il riordino e la razionalizzazione delle regole in materia di dotazione e uso dei fondi destinati alla contrattazione integrativa, finalizzata a consentirne *“un utilizzo più funzionale ad obiettivi di valorizzazione degli apporti del personale, nonché di miglioramento della produttività e della qualità dei servizi”*, ha trovato concretizzazione nella tornata contrattual-collettiva del periodo 2016-2018, attraverso il consolidamento delle risorse, precedentemente disperse in varie voci, in un unico contenitore

¹⁹ Art. 40, comma 4-ter, D.Lgs. n. 165/2001

²⁰ C. Cost. n. 178/2015. Si v., B. BARBIERI, *Contratto collettivo e lavoro pubblico: blocco salariale e blocco della contrattazione tra scelte legislative e giurisprudenza costituzionale*, in RIDL, 2015, 453 ss.; G. ORLANDINI, *Legge, contrattazione collettiva e giusta retribuzione dopo le sentenze 51/2015 e 178/2015 della Corte costituzionale*, in LD, 2018, p. 7 ss.

²¹ Dl 80/2021, art. 3, c. 2

denominato “Fondo risorse decentrate” nelle Funzioni Centrali e Funzioni Locali²², oggi confermati nella tornata 2019-2021²³; in due distinti fondi nella Sanità, denominati nel CCNL 2016-2018 “Fondo condizioni di lavoro e incarichi” e “Fondo premialità e fasce” (articoli 80 e 81), bipartizione profondamente rivista nel ccnl 2019-2021 che ha istituito il “Fondo incarichi, progressioni economiche e indennità professionali” e il “Fondo premialità e condizioni di lavoro” (articoli 102 e 103).

Più complesso appare l’esito della razionalizzazione nel comparto Istruzione e Ricerca, tra le varie sezioni nelle quali è articolato il CCNL²⁴ ma con un solo Fondo specificamente destinato alla valorizzazione economica legata alla valutazione della performance, ossia il “Fondo risorse decentrate personale delle Aree Operatori, Collaboratori e Funzionari” previsto nella sezione Università. Tutti gli altri fondi previsti rivedono e razionalizzano risorse destinate a elementi retributivi accessori di natura molto diversa.

Circa la destinazione delle risorse e i criteri della loro attribuzione, nel Rapporto su “La contrattazione integrativa nelle pubbliche amministrazioni italiane dopo i rinnovi dei contratti collettivi nazionali di comparto per il triennio 2016-2018” del gennaio 2022²⁵ si segnalava che tutti i CCNL della tornata contrattuale, “ad eccezione della Sezione Scuola e della Sezione Istituzioni e Enti di Ricerca nel contratto Istruzione e Ricerca, prevedono una gamma di possibili utilizzi largamente simile, tra cui in particolare i premi correlati alla performance organizzativa e alla performance individuale, nonché le indennità legate alle condizioni di lavoro (disagio, rischio, ecc.)”.

Osservando i testi contrattuali, si può notare che, laddove i fondi per le risorse decentrate contemplino la valorizzazione economica della performance, si prevede, con formulazione sostanzialmente simile per tutti i CCNL di comparto, che ad essa sia destinata la “parte prevalente” delle risorse e “specificamente, alla performance individuale almeno il 30% di tali risorse”²⁶. È qui il caso di sottolineare, ancora una volta, come tale percentuale sia, in primo luogo, relativa all’ammontare delle sole risorse variabili del fondo. Anzi, scorrendo le regole di utilizzo dei fondi, si evince che la quota prevalente debba essere calcolata non sull’intero ammontare delle risorse variabili ma sull’ammontare considerato al netto delle somme destinate al finanziamento di elementi non certo legati alla performance e che variano da un contratto all’altro.

Non solo, dalle disposizioni della contrattazione collettiva emerge, ulteriormente, che la “parte prevalente” è destinata al finanziamento non esclusivo degli elementi retributivi di natura incentivante legati alla

²² Rispettivamente art. 76 CCNL Funzioni centrali e art. 67 CCNL Funzioni locali 2016-2018.

²³ Rispettivamente art. 61 CCNL Funzioni centrali e art. 79 CCNL Funzioni locali 2019-2021

²⁴ Cinque sezioni nel ccnl 2016-2018 (Scuola, Università, Enti di ricerca, Asi, Afam) quattro nel ccnl 2018-2021 (con l’Asi ricompresa nella sezione Enti di ricerca).

²⁵ Aran, [La contrattazione integrativa nelle pubbliche amministrazioni italiane dopo i rinnovi dei contratti collettivi nazionali di comparto per il triennio 2016-2018](#), gennaio 2022.

²⁶ Nel Rapporto 2022 si sottolineava “in proposito una peculiarità per quanto riguarda l’Università, in quanto la suddetta quota di “almeno il 30%” delle risorse per la contrattazione integrativa è destinata ai premi correlati non alla performance individuale, come in genere negli altri contratti, bensì alla performance organizzativa (CCNL Istruzione e Ricerca 2016-18, art 64, c. 3)”. Peculiarità venuta meno nella tornata contrattuale successiva con l’art. 120, c. 3 del CCNL 2018-2021.

performance individuale e organizzativa ma anche, con formulazioni variabili da contratto a contratto, a elementi quali, per esempio, le “*indennità correlate alle condizioni di lavoro*”, le “*misure di welfare integrativo*”, le “*indennità di turno*”, le “*indennità di reperibilità*”, le “*indennità per specifiche responsabilità*”, le “*indennità di funzione*” ecc.

Appare evidente che, in tal modo, l’indicazione legislativa di riservare la quota prevalente delle risorse variabili alla valorizzazione della performance finisce per essere fortemente diluita nei testi della contrattazione collettiva, per di più nel contesto di un ammontare complessivo delle risorse fin troppo contenuto per concedere al trattamento incentivante *chance* in ordine alla sua effettività ed efficacia. Con una tendenza che appare, inoltre, recessiva in termini di stanziamento delle risorse, come si evince dalla disposizione del CCNL Sanità (art 103, c. 9, lett. c)) con la quale si prevede che la contrattazione integrativa debba riservare ai premi correlati alla performance organizzativa o individuale “*un importo non inferiore al 70% delle risorse destinate ai medesimi premi nell’anno 2022*”.

Tendenza recessiva, in termini più generali e riguardanti la valorizzazione della performance individuale, che appare confermata anche dall’analisi delle disposizioni in tema di differenziazione del premio individuale.

Nella tornata contrattuale 2016-2018, tutti i CCNL di comparto²⁷ avevano previsto una norma, di formulazione pressoché identica, secondo la quale una maggiorazione del premio individuale era attribuita ai dipendenti con le valutazioni più elevate nei rispettivi sistemi di valutazione, in misura da definirsi nella contrattazione integrativa ma comunque non inferiore al 30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente. La norma prevedeva, inoltre, che sempre alla contrattazione integrativa spettasse il compito di definire in via preventiva “*una limitata quota massima di personale valutato*” a cui attribuire tale maggiorazione.

Nell’ultima tornata contrattuale, invece, l’istituto della differenziazione del premio individuale, ovvero la maggiorazione riconosciuta ai lavoratori che conseguano le valutazioni più elevate secondo il sistema di valutazione della rispettiva amministrazione, che pure era stato indicato come uno degli elementi di maggior interesse dal Rapporto sulla contrattazione integrativa del 2022, trova una sua disciplina, sostanzialmente identica alla precedente, soltanto in due contratti collettivi di comparto su quattro. Infatti, all’istituto non risultano più destinate previsioni nei CCNL Funzioni Centrali e Sanità.

Dunque, sul versante delle risorse disponibili, come abbiamo visto, il problema non è solo e principalmente quello dell’ammontare complessivo di risorse destinate alla contrattazione integrativa ma della quota di queste impiegabile in strumenti realmente premiali, al netto di quelle destinate a finanziare

²⁷ Con formulazioni identiche per Funzioni Centrali, Funzioni Locali e Sanità (rispettivamente art. 79, 69, 82) e qualche variazione nel CCNL Istruzione e Ricerca (art. 20)

elementi del tutto diversi che, in taluni casi, finiscono per divenire componenti stabili della retribuzione, col rischio di una erosione progressiva della parte variabile. È, piuttosto, noto che, dall'intreccio tra regole di costituzione e di utilizzo del Fondo risorse decentrate per il salario accessorio, emergano effetti mortificanti per la quota di salario accessorio destinata a finanziare le politiche di incentivazione e premialità²⁸.

In particolare, non prevedere, in fase di costituzione del fondo, un efficace e consistente vincolo di utilizzo dello stesso per finalità di premialità determina una situazione nella quale in sede decentrata i fondi disponibili continuano ad essere utilizzati per finanziare forme di salario accessorio che in realtà nulla hanno a che vedere con la premialità, essendo invece dirette a compensare prestazioni o caratteristiche delle prestazioni comunque ricorrenti. Si pensi, come abbiamo visto, alle indennità di turno o reperibilità, alle indennità di comparto e alle posizioni organizzative ma anche alle progressioni economiche.

D'altronde, appare piuttosto evidente come la crisi del trattamento economico fondamentale, determinata anche della scelta legislativa del congelamento della contrattazione dovuta alla crisi economica degli ultimi anni del primo decennio del nuovo secolo, abbia comportato una forse comprensibile tendenza delle parti sociali a percorrere una strada che conduce alla torsione funzionale del trattamento accessorio²⁹ per recuperare quote di salario fondamentale.

Sarebbe, tuttavia, illusorio ritenere che tale ultima ragione sia la sola causa della ineffettività delle politiche e delle regole che imporrebbero di perseguire l'obiettivo del miglioramento della qualità dei servizi resi dalla pubblica amministrazione attraverso la valorizzazione economica della performance. Appare scontato, ma non è superfluo, sottolineare le innegabili e sistemiche responsabilità delle parti della contrattazione collettiva.

Se è consueto, nella letteratura in materia di trattamento incentivante e premiale, ricordare quelle attribuibili alle organizzazioni sindacali, sulle quali tra breve si ritornerà, meno frequente è la evidenziazione delle responsabilità di parte datoriale³⁰. Non tanto con riferimento alla strutturazione di

²⁸ Così, A. LO FARO, 'Premiare stanca', cit., p. 130.

²⁹ V. il contributo di M. BIASI, in A. BOSCATI-A. ZILLI (a cura di), *Regole e responsabilità nell'erogazione dei trattamenti economici. Partecipazione, autonomia, consapevolezza. Il trattamento economico nella pubblica amministrazione.*, Wolters Kluwer Cedam (in corso di pubblicazione)

³⁰ L. BORDOGNA, *Per una maggiore autonomia dell'alta dirigenza pubblica: una proposta*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 92/2009. L'A., in particolare, ricorda che la "valorizzazione del metodo contrattuale si abbinava, almeno nelle originarie intenzioni programmatiche, a due elementi strettamente connessi. Da un lato, una riforma in senso meno cogestionale e più 'volontarista' delle relazioni sindacali, che non escludesse la possibilità di una regolamentazione unilaterale delle amministrazioni pubbliche, una volta esaurita senza successo la trattativa (...). Dall'altro, una maggiore responsabilizzazione del datore di lavoro pubblico (anche) come gestore delle relazioni di lavoro e della contrattazione collettiva. In breve, si sceglieva di privilegiare la regolazione congiunta dei rapporti di lavoro, conferendo grande autonomia alle parti (anche a livello decentrato, dopo la seconda privatizzazione del 1997-98), ma al contempo si intendeva rafforzare il binomio virtuoso autonomia/responsabilità degli attori, sul quale soltanto si fondano gli effetti benefici del metodo negoziale di regolazione degli interessi". Sottolineando come "essenziale a tale scopo, (...) è l'esistenza di un genuino contrasto di interessi

sistemi di valutazione che siano effettivamente in grado di cogliere elementi realmente rilevanti ai fini del miglioramento delle funzioni istituzionalmente affidate alle singole amministrazioni ma, principalmente, con riferimento alla generale capacità di perseguire l'obiettivo, posto dal legislatore nel settore pubblico, di concretizzare elementi di valorizzazione e differenziazione economica delle prestazioni all'interno della dinamica contrattual-collettiva.

Troppo spesso, infatti, in dottrina si tende a non attribuire il peso che meriterebbe al dato sistemico, rinvenibile nel settore privato, per cui la previsione di elementi incentivanti del trattamento economico nella contrattazione collettiva sono storicamente frutto di scelte e politiche datoriali e non certo dell'iniziativa delle organizzazioni sindacali, da sempre poco inclini a perseguire obiettivi di differenziazione economica. Cosicché il dibattito tende di sovente a focalizzarsi sulle ostilità delle organizzazioni collettive lasciando in un cono d'ombra le responsabilità dei soggetti che istituzionalmente della realizzazione di quelle politiche dovrebbero essere i protagonisti. O, per meglio dire, anche quando ci si sofferma sulle responsabilità, in generale, della contrattazione collettiva, queste tendono, quasi in maniera paradossale, a coincidere esclusivamente con quelle di parte sindacale.

Come è evidente, la constatazione appena evocata tocca il cuore di alcune delle differenze strutturali che, nonostante la privatizzazione, corrono tra dinamiche della contrattazione collettiva nel settore pubblico e privato sulle quali non si può qui, per evidenti ragioni di spazio, soffermarsi oltre³¹. Tuttavia, esse non possono essere omesse da chiunque si approci al tema della effettività, anche in una prospettiva *de iure condendo*, delle misure di incentivazione della produttività.

Ciò posto, naturalmente, non possono essere trascurate le più volte richiamate responsabilità sul versante delle organizzazioni sindacali. Infatti, se è vero che le politiche di valorizzazione economica della produttività sono tendenzialmente estranee alla natura del sindacato, è altrettanto vero che quest'ultimo si gioca gran parte della rinnovata fiducia legislativa proprio con riferimento alla sua capacità di

tra le parti, ed il connesso rischio che un accettabile compromesso non sia sempre inevitabile o disponibile". Infatti, "se manca questo contrasto, se il rischio di non raggiungere l'accordo è inesistente la contrattazione collettiva sarebbe una mistificazione (...)". Non solo, "ma il metodo negoziale, invece di produrre effetti virtuosi, permettendo l'aggiustamento libero e volontario degli interessi in campo, rischia di generare comportamenti collusivi tra gli attori, i cui costi ricadono inevitabilmente su terze parti non coinvolte nell'accordo – nel caso in questione, utenti dei servizi pubblici, contribuenti e cittadini in senso lato". Sul punto si v. anche le considerazioni di R. SANTUCCI, *Retribuzione accessoria, valorizzazione delle performance e responsabilità del dipendente pubblico nel d.lgs. n. 150/2009*, Le Istituzioni del Federalismo, 2009, p. 960.

³¹ La letteratura sul tema della capacità della dirigenza di interpretare realmente l'interesse dell'amministrazione e, in particolare, sul problematico rapporto tra alta dirigenza e politica, è notoriamente molto vasta. Si v., tra gli altri, L. BORDOGNA, *Per una maggiore autonomia*, cit.; E. ALES, *Contratti di lavoro e pubblica amministrazione*, Utet, 2007, p. 149 ss.; A. BELLAVISTA, *La figura del datore di lavoro pubblico*, Congresso Aidlass, Catania, maggio 2009; F. CARINCI, *Simbologia e realtà di un gemellaggio: il dirigente privato ed il dirigente pubblico privatizzato*, in DLRI, 2009, p. 7 ss.; B. CARUSO, L. ZAPPALÀ, *La riforma 'continua' delle pubbliche amministrazioni: licenziare i nullafacenti o riorganizzare la governance?*, in LPA, 2007, p. 1 ss.; G. D'ALESSIO (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Il Mulino, 2008; M. RUSCIANO, *Contro la privatizzazione dell'alta dirigenza pubblica*, in DLM, 2005, p. 621 ss.; L. ZOPPOLI, *A dieci anni dalla riforma Bassanini: dirigenza e personale*, in LPA, 2008, p. 1 ss.; ID, *La valutazione delle prestazioni della dirigenza pubblica: nuovi scenari, vecchi problemi, percorsi di apprendimento istituzionale*, in DLRI, 2009, p. 149 ss.

interpretare un ruolo da protagonista nel processo di miglioramento dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Credibilità, vale la pena di rammentare, concretizzatasi con l'intervento legislativo del 2017 che, nel solco dell'Accordo del 2016, ha realizzato un *“riequilibrio, a favore della contrattazione, del rapporto tra le fonti che disciplinano il rapporto di lavoro per i dipendenti, (...) privilegiando la fonte contrattuale quale luogo naturale per la disciplina del rapporto di lavoro, dei diritti e delle garanzie dei lavoratori, nonché degli aspetti organizzativi a questi direttamente pertinenti”*, in vista dell'impegno assunto dalle stesse parti sociali *“ad individuare nuovi sistemi di valutazione che garantiscano una adeguata valorizzazione delle professionalità e delle competenze e che misurino e valorizzino i differenti apporti individuali all'organizzazione”* e *“ad individuare specifiche misure volte a favorire il miglioramento delle condizioni di lavoro e la valorizzazione dell'apporto individuale in relazione agli obiettivi di produttività per il soddisfacimento delle esigenze dei cittadini in termini di qualità e tempi certi nell'erogazione dei servizi”*³².

Per cogliere la sfida, tuttavia, le organizzazioni sindacali avrebbero necessariamente bisogno di scrollarsi di dosso la malcelata avversione alla differenziazione di trattamento economico che poggia le sue basi anche e soprattutto su di un atavico approccio al tema salariale fondato su un fallace egualitarismo economico. La stessa torsione del trattamento accessorio volta al recupero delle quote perse di trattamento fondamentale ha determinato almeno due effetti perversi. Il primo, e facilmente intuibile, relativo al depotenziamento degli strumenti incentivanti volti all'incremento di produttività. Per quanto riguarda il secondo, più in generale, gli sforzi impiegati nelle operazioni di torsione hanno sottratto probabilmente fin troppe energie che avrebbero potuto essere meglio impiegate dalle organizzazioni sindacali nel contrasto delle politiche di contenimento del trattamento fondamentale e, principalmente, delle modalità con le quali sono state realizzate.

Alla luce della opportunità di un profondo ripensamento delle politiche egualitariste, può essere utile dedicare qualche riflessione conclusiva al tema della parità di trattamento retributivo che nel pubblico impiego, come è noto, trova esplicito riconoscimento nell'art. 45, d.lgs. n. 165/2001 e il cui portato è di sovente equivocato sia sul piano giuridico che su quello socio-politico.

5. A mo' di conclusione: sull'alibi della parità di trattamento

Sebbene il tema meriterebbe una occasione più appropriata, per scandagliarne aspetti problematici di particolare rilevanza sistematica nell'economia dell'ordinamento del pubblico impiego³³, è il caso di segnalare che, ad avviso di chi scrive, il frequente utilizzo dei principi costituzionali di imparzialità e buon

³² [Accordo](#), Roma, 30 novembre 2016.

³³ V., tra più recenti, A. TOPO, *Contratto collettivo e parità nel lavoro pubblico*, in RGL, 2009, p. 117 ss.; F. GADALETA, *Ancora sul principio di parità di trattamento nel pubblico impiego privatizzato*, LPA 2/2020, p. 185 ss.; TURRIN, *Il principio di parità di trattamento, il potere organizzativo del datore di lavoro pubblico ed il divieto di discriminazioni fondate sulla disabilità*, in ADL, 2020, p. 1482 ss.

andamento dell'amministrazione *ex art. 97* per spiegare il fondamento giuridico della parità di trattamento e, soprattutto, per segnare le distanze con le regole e i principi del lavoro nel settore privato, non appare sempre impeccabile.

Si fa, in particolare, riferimento ad una serie di evitabili equivoci che concernono la sovrapposizione tra l'ambito di azione datoriale delle amministrazioni e l'ambito, distinto, di azione imprenditoriale¹⁰⁷ o amministrativa in quanto tale. Infatti, mentre la prima di sfera di azione, pur con i ben noti tratti di specialità e specificità, è ormai governata dalle regole generali del diritto del lavoro, la seconda resta affidata alle norme e ai principi del diritto amministrativo.

Ai nostri fini, il più rilevante degli equivoci, a cui si è fatto cenno, riguarda la riconduzione della regola paritaria, anche a seguito del processo riformatore iniziato negli anni '90 del secolo scorso, al principio costituzionale di imparzialità³⁴. A ben vedere, infatti, il destinatario di tale principio è da identificarsi nell'amministrazione in quanto tale e non nella sua veste di datore di lavoro. Il principio di imparzialità designa un preciso obbligo a carico dell'amministrazione nello svolgere e organizzare la propria attività amministrativa e la funzione pubblica che le è assegnata.

Dunque, se nell'assetto pubblicistico che per anni ha caratterizzato il rapporto di lavoro con le PP.AA sarebbe stato – e in effetti è stato – possibile ricostruire in capo all'amministrazione un dovere di parità di trattamento attraverso l'art. 97, c. 2, altrettanto non è possibile fare a seguito della contrattualizzazione dell'impiego pubblico e della sottoposizione di ogni aspetto della gestione dei rapporti alle regole privatistiche.

Cosicché, volendo sintetizzare, si può affermare che, se l'impresa privata è generalmente libera nella definizione sia dei propri fini economico – produttivi sia dell'assetto organizzativo da adottare, per l'amministrazione pubblica l'art. 97 Cost. ha già operato quella definizione, costituzionalizzando il fine (il buon andamento) e il modo di perseguirlo (l'imparzialità). Al contrario, in entrambi i casi la gestione dei rapporti non può che essere ricostruita, nell'assetto attuale, attraverso i medesimi principi³⁵.

È il caso di precisare che la fallace sottolineatura del fondamento costituzionale della regola di parità per il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni non determina particolari conseguenze nell'economia del contenzioso giudiziario del lavoro pubblico e nessuna con riferimento a quello in tema del trattamento incentivante.

In primo luogo, perché scorrendo le pronunce in materia, emerge che la violazione della parità di trattamento è quasi esclusivamente invocata in giudizi che riguardano elementi del trattamento

³⁴ Si v., sul perdurante richiamo all'art. 97 Cost., Cass. civ. Sez. lavoro Sent., 21-06-2019, n. 16755 in One Legale; Cass. civ. Sez. lavoro Sent., 30-11-2018, n. 31087 in One Legale.

³⁵ Per una rilettura del dibattito in materia di parità di trattamento nel settore privato si v., A. RICCIO, *Il potere di scelta del datore di lavoro. La dimensione collettivo-relazionale del lavoro subordinato*, Aracne, 2018, p. 140 ss.

economico fondamentale, o accessorio a carattere non incentivante, spettante al personale transitato, a vario titolo, ad altra amministrazione³⁶.

In secondo luogo, perché, come è noto, nonostante il richiamo al principio costituzionale d'imparzialità, la giurisprudenza ha condivisibilmente accolto una interpretazione della parità di trattamento come regola volta ad impedire un ingiustificato trattamento differenziato a parità di mansioni e non certo a vietare ogni differenziazione retributiva, riconoscendo alla contrattazione collettiva la possibilità di prevedere un trattamento differenziato, qualora debitamente motivato, e sancendo l'insindacabilità nel merito delle scelte operate dalla stessa contrattazione collettiva.

Se è vero, dunque, che la regola della parità (anche e soprattutto nella interpretazione offerta dalla giurisprudenza) può apparire distante dal tema del trattamento incentivante, fondato com'è, quest'ultimo, sull'esigenza opposta di differenziazione economica come stimolo al miglioramento della performance (riconosciuta e imposta dallo stesso legislatore), è opinione di chi scrive che una sua lettura egualitarista sul piano socio-politico, per di più basata sul legame ideale con il principio costituzionale d'imparzialità, continui a produrre effetti negativi sulle dinamiche dei rapporti contrattual-collettivi nella fase di strutturazione degli strumenti che dovrebbero poi rendere effettive le differenziazioni fondate sulla valutazione della performance.

Cosicché, una regola che in realtà non impedirebbe alla contrattazione collettiva neanche la possibilità di prevedere diversificazioni di trattamento, purché razionali e debitamente motivate, perfino delle parti stabili di salario fondamentale, finisce per costituire una sorta di alibi per eludere la direttrice normativa che imporrebbe come necessaria la differenziazione nell'attribuzione degli elementi di salario accessorio incentivante.

Oltre alle ragioni più strettamente socio-politiche, dunque, la parità di trattamento e il suo radicamento costituzionale potrebbero costituire una inespressa ma forse sin troppo interiorizzata giustificazione giuridica, per i protagonisti delle relazioni sindacali, a segnare la distanza degli approcci al tema del trattamento di produttività tra settore privato e pubblico, ancora oggi molto marcata.

Vale la pena, per tale ragione, approfittare dell'occasione per sottolineare non tanto la ben nota infondatezza giuridica dell'alibi quanto, piuttosto, in termini di politica sindacale, la necessità che le parti della contrattazione collettiva, anche e soprattutto di livello decentrato, giochino fino in fondo il ruolo assegnato dal legislatore con riferimento al principale strumento destinato a garantire un miglioramento della funzione pubblica affidata a ogni singola amministrazione.

³⁶ Tra le tante, tutte reperibili in One Legale, Cass. civ. Sez. lavoro Sent., 30-11-2018, n. 31087; Cass. civ. Sez. lavoro Ord., 31-07-2017, n. 19043; Corte d'Appello Roma Sez. lavoro Sent., 18-07-2023



Tra l'altro, in una fase di riconquistata fiducia da parte dell'ordinamento, la contrattazione collettiva avrebbe oggi tutte le opportunità per immaginare una articolazione del trattamento accessorio maggiormente incline alla valorizzazione degli elementi organizzativi della performance e, dimostrandone sul campo l'efficacia, incamerare dosi di credibilità, anche per il futuro, nell'azione di contrasto alla predilezione legislativa per la valorizzazione della performance individuale³⁷. Tutto ciò con la consapevolezza che il tema non riguarda il valore etico e morale da riconoscere al principio del merito³⁸ quanto, piuttosto e più limitatamente, l'effettività e l'efficacia di uno degli strumenti potenzialmente utili a perseguire l'obiettivo dell'incremento dei livelli di qualità dell'azione delle pubbliche amministrazioni.

³⁷ U. CARABELLI, *Remunerazione del lavoro e incentivi. L'ambiguità concettuale della c.d. "performance" individuale dal punto di vista giuridico*, in RU Risorse umane nella pubblica amministrazione, 4-5/2012, p. 13 ss.

³⁸ La problematicità e le ambiguità del concetto sono messe in luce da un ormai ampio dibattito. Si v., tra gli altri, A. SEN, *Merit and Justice*, in Aa.Vv., *Meritocracy and Economic Inequality*, Princeton University Press, 1999; K.A. APPIAH, *Contro la meritocrazia*, pubblicato sulla *New York Review of Books* e reso disponibile in italiano dalla rivista *Internazionale* del 14-10 dicembre 2018.