

## FORMAT 7: Riconoscimento del merito e collegamento con la premialità

### Nozioni di base

#### La valorizzazione del merito e i metodi di incentivazione della prestazione lavorativa

Il titolo III del D.Lgs. n. 150/2009 contiene le disposizioni relative agli strumenti di valorizzazione del merito e ai metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa, informati a principi di selettività e concorsualità, nelle progressioni di carriera e nel riconoscimento degli incentivi.

Per quanto concerne le Autonomie Locali, le norme di principio alle quali adeguare i regolamenti sono enunciate all'Art. 31. Si riporta di seguito un estratto di detto articolo:

#### Art. 31 - Norme per gli Enti territoriali e il Servizio sanitario nazionale

*1. Le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi contenuti negli articoli 17, comma 2, 18, 23, commi 1 e 2, 24, commi 1 e 2, 25, 26 e 27, comma 1.*

*2. Le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali, nell'esercizio delle rispettive potestà normative, prevedono che una quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale venga attribuita al personale dipendente e dirigente che si colloca nella fascia di merito alta e che le fasce di merito siano comunque non inferiori a tre.*

*3. Per premiare il merito e la professionalità, le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali, oltre a quanto autonomamente stabilito, nei limiti delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa, utilizzano gli strumenti di cui all'articolo 20, comma 1, lettere c) , d) , e) ed f) , nonché, adattandoli alla specificità dei propri ordinamenti, quelli di cui alle lettere a) e b) . Gli incentivi di cui alle predette lettere a) , b) , c) ed e) sono riconosciuti a valere sulle risorse disponibili per la contrattazione collettiva integrativa.*

Gli aspetti relativi al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale verranno approfonditi nei paragrafi successivi del presente Format.

In questo primo paragrafo viene fornita la descrizione degli istituti di premialità, previsti al titolo III del D.Lgs. 150/2009, diversi dal premio per la performance individuale.

Gli strumenti per premiare il merito e le professionalità sono elencati all'Art. 20 comma 1, che, per quanto riguarda le Autonomie Locali, va letto in collegamento con le disposizioni dell'Art. 31 comma 3:

#### Art. 20 - Strumenti

*1. Gli strumenti per premiare il merito e le professionalità sono:*

*a) il bonus annuale delle eccellenze, di cui all'articolo 21;*

*b) il premio annuale per l'innovazione, di cui all'articolo 22;*

*c) le progressioni economiche, di cui all'articolo 23;*

*d) le progressioni di carriera, di cui all'articolo 24;*

*e) l'attribuzione di incarichi e responsabilità, di cui all'articolo 25;*

*f) l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, in ambito nazionale e internazionale, di cui all'articolo 26.*

Le progressioni economiche sono disciplinate dall'Art. 23 (si riportano i primi due commi, che costituiscono norma di principio per le Autonomie Locali):

#### Art. 23 - Progressioni economiche

*1. Le amministrazioni pubbliche riconoscono selettivamente le progressioni economiche di cui all'articolo 52, comma 1 -bis , del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, come introdotto dall'articolo 62 del presente decreto, sulla base di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e integrativi di lavoro e nei limiti delle risorse disponibili.*

*2. Le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione.*

Le numerose «manovre», dal 2010 in poi, hanno determinato la indisponibilità di risorse e quindi la non

applicabilità delle progressioni economiche. Al momento in cui le risorse saranno di nuovo disponibili, sarà cura delle Amministrazioni verificare che le progressioni economiche vengano riconosciute secondo principi di selettività, in funzione di qualità culturali e professionali, nonché dell'attività svolta e dei risultati conseguiti. I risultati conseguiti e le qualità dimostrate saranno attestati dal posizionamento del valutato ad opportuno livello nell'ambito del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance.

Le progressioni di carriera sono disciplinate dall'Art. 24 (si riportano i primi due commi, che costituiscono norma di principio per le Autonomie Locali):

Art. 24 - Progressioni di carriera

*1. Ai sensi dell'articolo 52, comma 1 -bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come introdotto dall'articolo 62 del presente decreto, le amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 1° gennaio 2010, coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni.*

*2. L'attribuzione dei posti riservati al personale interno è finalizzata a riconoscere e valorizzare le competenze professionali sviluppate dai dipendenti, in relazione alle specifiche esigenze delle amministrazioni.*

Le competenze professionali vengono valutate all'interno del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance e quella valutazione data deve poter essere immediatamente utilizzabile per l'accesso alle procedure concorsuali di progressione di carriera.

Ricordiamo inoltre che i Dirigenti "... effettuano la valutazione del personale assegnato ..., nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e compensi incentivanti".

Si sottolinea che anche se il c.3 dell'art. 24 "la collocazione nella fascia di merito alta, di cui all'art. 19 c. 2 lett. a), per tre anni consecutivi ovvero per cinque annualità anche non consecutive, costituisce titolo rilevante ai fini della progressione di carriera", non è qualificato dall'art 31 c.1 come principio generale dell'ordinamento, tale qualifica è riconosciuta dall'art. 74 c.2, per il c. 1 bis dell'art. 52 del D. lgs 165, come modificato dall'art. 62 del D.Lgs 150, a norma del quale "la valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno 3 anni costituisce titolo rilevante ai fini della progressione economica e della attribuzione dei posti riservati nei concorsi per l'accesso all'area superiore".

Occorre dunque che gli enti rivedano i propri regolamenti, provvedendo a definire un unico regolamento per l'accesso, superando quindi la distinzione tra regolamento dei pubblici concorsi e regolamento sulle progressioni verticali.

L'attribuzione di incarichi e responsabilità è disciplinata dall'Art. 25:

Art. 25 - Attribuzione di incarichi e responsabilità

*1. Le amministrazioni pubbliche favoriscono la crescita professionale e la responsabilizzazione dei dipendenti pubblici ai fini del continuo miglioramento dei processi e dei servizi offerti.*

*2. La professionalità sviluppata e attestata dal sistema di misurazione e valutazione costituisce criterio per l'assegnazione di incarichi e responsabilità secondo criteri oggettivi e pubblici.*

Il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance deve attestare la professionalità sviluppata anche al fine di consentire l'attribuzione di incarichi (Posizioni Organizzative, Alte Professionalità) e responsabilità (particolari responsabilità ...).

Diventa cruciale, per l'attribuzione di incarichi e responsabilità, la valutazione del fattore "competenze manageriali e professionali dimostrate" (art. 9 c. 1) per gli apicali e "competenze dimostrate" (art. 9 c. 2) per il personale.

Risulta quindi evidente quanto sia importante strutturare con attenzione le modalità di attribuzione anche di questo specifico punteggio.

L'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale è disciplinato dall'Art. 26:

Art. 26 - Accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale

*1. Le amministrazioni pubbliche riconoscono e valorizzano i contributi individuali e le professionalità sviluppate dai dipendenti e a tali fini:*

*a) promuovono l'accesso privilegiato dei dipendenti a percorsi di alta formazione in primarie istituzioni*

*educative nazionali e internazionali;*

*b) favoriscono la crescita professionale e l'ulteriore sviluppo di competenze dei dipendenti, anche attraverso periodi di lavoro presso primarie istituzioni pubbliche e private, nazionali e internazionali.*

*2. Gli incentivi di cui al comma 1 sono riconosciuti nei limiti delle risorse disponibili di ciascuna amministrazione.*

### **La definizione dei livelli premiali per il trattamento economico accessorio collegato alla Performance Individuale**

A conclusione della descrizione dei diversi istituti di premialità (in generale preesistenti al D.Lgs. 150/2009), dedicheremo ora specifica attenzione al premio per la Performance Individuale e alle sue modalità di attribuzione e quantificazione.

Inquadrare il tema del premio associato al merito e la sua coniugazione al contesto delle autonomie locali, sulla scorta dei principi di cui ai D.Lgs. n. 150/2009 e n. 141/2011, necessita una breve premessa.

I titoli II e III del D.Lgs. n. 150/2009 hanno il pregio di focalizzare con chiarezza una importante distinzione logica ed operativa tra le quattro parole-chiave più rilevanti della prima parte del decreto, misurazione, valutazione, merito e premio. Ognuna di queste parole assume un proprio specifico ruolo all'interno dell'economia complessiva del processo valutativo e premiale.

Vediamo di scandire questi quattro concetti:

#### **Misurazione**

Il valutato deve fornire, e il valutatore deve acquisire, elementi di misura sull'oggetto di valutazione perché quest'ultimo possa essere valutato. Nello specifico, una valutazione di performance individuale, nei vari aspetti che la compongono (cfr. art. 9 D.Lgs. n. 150/2009, comma 1 e comma 2), deve poter essere basata su elementi di misura o, almeno, prendere da essi le mosse.

#### **Valutazione**

In presenza di detti elementi di misura, occorre comunque una successiva azione "intelligente" e non meccanica, la valutazione appunto, per attribuire valore a quegli indicatori numerici e potere correttamente usarli per valutare la performance. Non vi è quindi identità tra misurazione e valutazione, ma la prima è funzionale alla seconda. Questa considerazione è contenuta nel titolo II del decreto e scardina il mito della valutazione "oggettiva", cioè di una valutazione integralmente e piattamente basata su elementi di misura dai quali discende meccanicamente il punteggio che rappresenta il "valore" di quella performance che andiamo a valutare.

Dal D.Lgs. n. 150/2009 in poi non si può più parlare di valutazione "oggettiva", ma si parlerà di valutazione "motivata" o, meglio, "strumentata".

#### **Merito**

Nella logica del Decreto Legislativo 150/2009, il merito va sempre riconosciuto all'interno di una struttura "per fasce", sia che si tratti di applicare il comma 2 dell'art. 19 (per lo Stato), sia che si tratti di utilizzare (per le Autonomie Locali) il ben più elastico comma 2 dell'art. 31 e, sostanzialmente, una struttura basata su fasce aperte è coerente anche con il comma 6 sempre dell'art. 19 per i piccoli Enti.

Il sopravvenuto DLgs 141/2011 procrastina per tutti l'applicazione delle fasce al prossimo rinnovo contrattuale nazionale. A ben vedere si può sostenere che la citata sospensione sia riferibile alle fasce chiuse e contingentate, mentre l'applicazione di modalità distributive del premio individuale per livelli aperti e non contingentati pare ragionevolmente tuttora applicabile.

Va ricordato che riconoscere il merito per livelli premiali aperti comporta una maggiore selettività meritocratica: infatti, nel passaggio dall'esito centesimale ai più ampi livelli, si semplificano e si riducono le sfumature della valutazione in centesimi e si orienta il valutato a effettuare un miglioramento mediante incrementi significativi.

### **Premio**

Il premio per la performance individuale (almeno quello, ma è bene seguire la stessa logica anche per tutte le altre figure premiali del titolo III) deve essere attribuito sulla base dei centesimi di valutazione ovvero sulla base del posizionamento della valutazione all'interno dei livelli premiali aperti. Quindi l'articolazione dei livelli, il loro numero, la loro segmentazione in riferimento all'esito centesimale della valutazione sono fattori chiave per la somministrazione delle diverse forme di premialità.

### **Merito centesimale e merito per livelli aperti**

La logica dei livelli di merito era peraltro già stata sposata da molti Enti anche prima della Riforma. Detti Enti quindi non dovranno attuare un salto culturale nel metodo, ma quasi certamente questo salto dovranno operarlo sul versante delle modalità applicative: sappiamo infatti che spesso (o di regola) l'applicazione vanificava la selettività potenziale di pur buoni sistemi di valutazione.

Invece gli Enti che prima non applicavano i livelli potranno continuare a utilizzare la logica centesimale nel passaggio dalla valutazione al merito oppure potranno adottare la modalità dei livelli premiali aperti che più avanti descriveremo.

Come già osservato, il merito riconosciuto per livelli genera una più incisiva spinta al miglioramento rispetto al merito riconosciuto su base centesimale, in quanto il primo prefigura obiettivi di crescita in forma di "salti" significativi di performance e orienta il valutato verso progressi importanti e non minimali.

### **Fasce chiuse e livelli premiali aperti**

Il Decreto 150/2009, nei citati articoli 19 comma 2 e 31 comma 2, modella due tipologie di fasce significativamente diverse: la prima tipologia, quella dell'art. 19 e cioè delle fasce che "valgono" per lo Stato, potremmo chiamarla "Fasce Chiuse". Radicalmente diverso è il trattamento che il Legislatore riserva alle regioni, alla sanità pubblica ed alle autonomie locali nell'art. 31 comma 2, ove si individua la seconda tipologia che potremmo denominare "Livelli Premiali Aperti".

### **FASCE CHIUSE**

Le Fasce Chiuse sono contingentate a tre livelli:

1. sono obbligatoriamente tre;
2. il numero di dipendenti da collocare in ognuna delle 3 fasce è rigidamente predeterminato (25% nella prima, 50% nella seconda, 25% nella terza e, si badi bene, non "fino a un massimo del XX%" ma in percentuale secca);
3. sono rigidamente predeterminate le risorse premiali da imputarsi alle fasce (al personale in fascia alta il 50% del premio, al personale in fascia media il 50% del premio, al personale in fascia bassa nessun premio).

Il sistema a fasce chiuse così strutturato comporta la definizione di complesse graduatorie a livello Ente curate dall'OIV (art. 19 c. 1. "In ogni amministrazione, l'Organismo indipendente, sulla base dei livelli di performance attribuiti ai valutati secondo il sistema di valutazione di cui al Titolo II del presente decreto, compila una graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale, distinto per livello generale e non, e del personale non dirigenziale"), richiede da parte dei valutatori (e, si noti bene, dei dirigenti valutatori, quindi di valutatori "non professionali") una attentissima gestione delle valutazioni "border-line" tra le fasce, prevede una fine regolamentazione dei criteri di gestione delle valutazioni a pari - punteggio per il collocamento in fascia, espone l'Ente ad una forte burocratizzazione della valutazione e al rischio della proliferazione di un contenzioso, tanto sterile quanto defaticante da gestire.

Le fasce chiuse inoltre espongono il valutatore al rischio, assai plausibile, della cosiddetta "turnazione rituale" ("quest'anno ti ho dovuto posizionare nella fascia fuori premio ma l'anno prossimo ti prometto che non ci finirai", oppure "quest'anno sei nella fascia del 50% ma l'anno prossimo ti garantisco che sarai

nella fascia del 25%"). Come è naturale, i comportamenti del valutatore appena esemplificati scardinano la base della stessa valutazione per lasciare spazio ad accordi individuali che non tengono conto del modo con cui si produce la performance d'esercizio.

A seguito delle disposizioni imperative del DLgs 141/2011, precedute dall'accordo del 6 febbraio 2011, le fasce chiuse non sono applicabili fino al prossimo rinnovo contrattuale, fatta eccezione per la ripartizione dei premi ex art. 16 commi 4 e 5 DL 98/2011.

### **LIVELLI PREMIALI APERTI**

Anche prima del DLgs 141/2011, già molto diversa invece era la formulazione dell'art. 31 comma 2 del Decreto 150/2009 per le regioni, la sanità pubblica e le autonomie locali.

L'art. 31 comma 2 per dette realtà costituisce norma di principio da recepirsi negli ordinamenti dei singoli Enti: "Le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali, nell'esercizio delle rispettive potestà normative, prevedono che una quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale venga attribuita al personale dipendente e dirigente che si colloca nella fascia di merito alta e che le fasce di merito siano comunque non inferiori a tre".

Le caratteristiche del sistema di fasce, che d'ora in poi chiameremo "Livelli premiali aperti", disegnato all'art. 31, sono quindi le seguenti:

1. i livelli premiali aperti possono essere più di tre;
2. può non essere predeterminato il numero dei dipendenti che rientrano nei singoli livelli aperti (di ciò infatti non viene fatta menzione né esplicita né implicita in alcun articolo del decreto che costituisca per le Autonomie Locali norma di diretta applicazione o norma di indirizzo);
3. possono non essere predefinite le risorse da assegnare ai singoli livelli premiali aperti, ma deve essere fatto salvo il principio che la "... quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale venga attribuita al personale dipendente e dirigente che si colloca nel livello premiale alto ...".

Proviamo a sciogliere i nodi presenti in forma potenziale nei tre punti precedenti:

1. Quanti livelli premiali aperti? Se il numero dei livelli premiali aperti deve non solo ospitare livelli omogenei di performance ma creare dinamismo positivo tra di essi, favorendo il miglioramento, può essere opportuno ragionare di un sistema a 4 livelli premiali aperti, così articolati:
  - a. un più alto livello nel quale confluiscono le performance eccellenti, per loro natura rare e non sempre necessariamente presenti;
  - b. un secondo livello di prestazioni elevate, potenzialmente tendenti all'eccellenza;
  - c. il livello premiale della performance buona e comunque premiabile;
  - d. il livello della performance non premiabile in quanto più o meno gravemente inadeguata.
2. Non predeterminando il numero dei dipendenti per livello premiale ci si espone, tipicamente, al ben noto rischio di affollare i livelli più alti. Ed è indubbio che il rischio esista, ma esiste anche il soggetto, l'OIV (Organismo Indipendente di Valutazione), che (art. 14 comma 4 lett. d) "garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonché dell'utilizzo dei premi di cui al Titolo III, secondo quanto previsto dal presente decreto, dai contratti collettivi nazionali, dai contratti integrativi, dai regolamenti interni all'amministrazione, nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità". Ed inoltre il chiaro deterrente ad un utilizzo del premio in modo indifferenziato od automatico, deterrente che spetta ancora all'OIV esercitare, è ribadito anche all'art. 18. Criteri e modalità per la valorizzazione del merito ed incentivazione della performance, commi 1 e 2: "Le amministrazioni pubbliche promuovono il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche, nonché valorizzano i dipendenti che conseguono le migliori performance attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici sia di carriera. E' vietata la distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla performance in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di

misurazione e valutazione adottati ai sensi del presente decreto”. E ancora, da ultimo, corre l’obbligo al dirigente, pena una valutazione non positiva relativamente allo specifico fattore comportamentale, di differenziare le valutazioni (art. 9 comma 1 lett. d): “La misurazione e la valutazione della performance individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità è collegata ... alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi”. Da dette formulazioni si evince che, per far rispettare la ratio della riforma in un sistema a livelli premiali aperti, assume un ruolo primario l’Organismo Indipendente di Valutazione e la prerogativa, in capo a quest’ultimo, di garante dell’impiego selettivo della valutazione mediante significativa differenziazione dei giudizi e del corretto utilizzo delle risorse premiali. Oltre al ruolo dell’OIV, sarà poi importante la gestione del processo valutativo, sia mediante una azione direzionale operata dal Direttore Generale o dal Segretario, sia con l’istituzione di modalità di “peer review”, o revisione tra pari, delle valutazioni operate dai dirigenti, facendo sì che, senza vincoli percentuali predefiniti, dette valutazioni si producano nel rispetto della ratio della norma e mantengano le irrinunciabili caratteristiche di selettività e meritocrazia.

3. Più complesso è interpretare, in un sistema a livelli premiali aperti, la formulazione di principio che la “... quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale venga attribuita al personale dipendente e dirigente che si colloca nella fascia di merito alta ...”. Nel successivo DLgs 141/2011 art. 2 ultimo periodo, la formulazione si modifica in “... quota prevalente ... a parte limitata della dirigenza e del personale ...”. La formulazione del 150 sembrerebbe difficilmente applicabile ad un contesto a livelli premiali aperti perché, se intesa in modo letterale, costringerebbe ad attribuire una quota fissa prevalente (cioè se si tratta di 4 livelli di cui solo 3 a premio, quota prevalente è non meno del 34%, mentre se si tratta di 5 livelli di cui 4 a premio quota prevalente è non meno del 26%) al livello alto, livello che non è dato sapere in anticipo se e in che misura sarà popolato. Intesa letteralmente, la formulazione dell’art. 31 c. 2 potrebbe quindi generare effetti abnormi, quali ad esempio il congelamento della quota prevalente delle risorse per il premio individuale nel caso non vi siano valutazioni che si collocano nel livello alto, ovvero l’attribuzione dell’intera quota prevalente all’unico eventuale soggetto la cui performance si posiziona nel livello alto; è ragionevole che dette ipotesi non siano da ritenersi coerenti con il buon senso e con lo spirito della norma. Come applicare quindi il principio del Legislatore? Si ritiene che la “quota prevalente”, in un contesto a livelli aperte, non sia da riferirsi al totale dell’importo per livello premiale bensì al premio individuale, e che quindi si debba interpretare che il premio individuale di chi si colloca nel livello premiale alto debba essere prevalente rispetto al premio individuale di chi si colloca nei livelli premiali sottostanti. Su questo punto importante dell’argomentazione del presente intervento esporremo nel prosieguo alcune simulazioni.

Riferendoci poi a quanto all’art. 2 DLgs 141/2011, l’interpretazione è molto più semplice in quanto il Legislatore prefigura la sola impossibilità di attribuire il massimo premiale indifferenziatamente a tutto il personale, obbligando comunque e sempre ad un ancorché minimo livello di differenziazione premiale.

### **Il livello fuori premio**

Sia che si faccia riferimento a fasce di merito chiuse o a livelli premiali aperti, è sempre comunque organizzativamente indispensabile prevedere la c.d. fascia – zero, o livello fuori premio. Nella formulazione dell’art. 19 del Decreto 150/2009, ormai inapplicabile fino al prossimo rinnovo contrattuale, abbiamo seccamente un 25% del personale da posizionarsi nella fascia fuori premio (e, si noti bene, detto personale è non solo fuori dal premio per la performance individuale, ma di riflesso anche dagli altri istituti premiali del titolo III del Decreto, ed in particolare fuori dalle progressioni orizzontali, dall’accesso alla quota riservata delle progressioni di carriera mediante concorso, da incarichi e responsabilità remunerate, ecc.). Detta esclusione, aprioristica e potenzialmente in taluni casi anche avulsa dall’andamento delle valutazioni di performance, è parsa da subito di problematica applicazione; non a caso e anche per questo motivo,

l'accordo, riferito solamente allo Stato, siglato il 4 febbraio 2011 dal Ministro della Funzione Pubblica e da alcune sigle sindacali blocca le conseguenze economiche dell'applicazione dell'articolo 19, e successivamente nello stesso senso sopravviene il citato DLgs 141/2011 anche per tutta la restante Pubblica Amministrazione.

Nel contesto delle Autonomie Locali è possibile una più elastica applicazione, quella insita nell'art. 31 del Decreto 150/2009, e ciò consente di prevedere il livello fuori premio senza per forza preventivamente e necessariamente inserirvi alcun valutato, se non facendovi ricadere naturalmente chi in sede di valutazione annuale di performance non superasse la soglia centesimale definita per accedere al premio. Occorre da ultimo considerare che pare illegittimo un sistema di valutazione che non preveda la possibilità di collocare alcuno fuori premio, e ciò in quanto verrebbe a costituirsi un automatismo nell'attribuzione della premialità avulso dal riconoscimento del merito.

### **Il più alto livello premiale ed il suo eventuale contingentamento**

Come già sopra accennato, il principale rischio dei livelli premiali aperti è lo schiacciamento delle valutazioni verso l'alto, o comunque la sovrappopolazione del più alto livello di merito. Che detto rischio sia reale è ben noto a chi ha esperienza di prassi valutative. Per scongiurare il problema può essere posto in essere un duplice momento di attenzione, uno di natura organizzativa/organica ed uno di natura meccanica: del primo già si è detto ("peer review", coordinamento delle valutazioni a cura della Direzione Generale o del Segretario, ruolo ispettivo dell'OIV, valutazione dei valutatori), mentre il secondo, là dove il primo momento di natura organizzativa non bastasse, può consistere in un blocco percentuale posto alla capienza del più alto livello premiale. Detto blocco può essere in ragione di una capienza massima del 10 o 15% e la capienza in questione può essere calcolata sul numero dei soggetti appartenenti alla singola direzione/servizio indipendentemente dal livello di inquadramento (dando quindi un "budget" di eccellenze al singolo dirigente valutatore), oppure può essere riferita all'Ente nel suo complesso, definendo una percentuale sul totale del personale o sui singoli totali per livello. Si propende per la prima ipotesi, in quanto la seconda pare meno responsabilizzante e più complessa da gestire.

### **Fasce/livelli, conseguenze economiche, DLgs 141/2011 e D.L. 95/2012**

Le retribuzioni complessive "comprensive della parte accessoria" conseguite dai lavoratori pubblici dello Stato nel 2010 "non devono diminuire" per effetto dell'applicazione della legge Brunetta sulle fasce di merito. È quanto si afferma nell'accordo siglato il 4 febbraio 2011 con la Funzione Pubblica a palazzo Chigi da Cisl, Uil, Ugl, Usae, Confsal e Cda (hanno detto no la Cgil e altre sei sigle). Detta intesa al momento non ha riverbero sul comparto delle autonomie locali.

Le retribuzioni fino alla fine del 2013 non potranno aumentare per la componente nazionale (i contratti sono bloccati per effetto della manovra dell'estate 2010) mentre è possibile che crescano per effetto dei risparmi di efficienza delle singole amministrazioni (questi risparmi saranno interamente riutilizzati nelle amministrazioni).

Con l'accordo - si legge nel testo - "le parti, in attesa della stipulazione dei nuovi contratti collettivi nazionali di lavoro, convengono sulla necessità di realizzare un sistema di relazioni sindacali che persegua condizioni di produttività ed efficienza del pubblico impiego tali da consentire il rafforzamento del sistema produttivo, il miglioramento delle condizioni lavorative e della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonché la crescita della competenza professionale. Le parti convengono che le retribuzioni complessive, comprensive della parte accessoria, conseguite dai lavoratori nel corso del 2010, non devono diminuire per effetto dell'applicazione dell'art. 19 del DLgs 150/2009 (la parte della legge

Brunetta sulle fasce di merito per gli aumenti salariali legati alla performance, non applicabile a regioni, servizio sanitario nazionale ed autonomie locali soggette alla norma di principio dell'art. 31, ndr). Si ribadisce comunque che per il salario di merito nei prossimi anni "potranno essere utilizzate esclusivamente le risorse aggiuntive" derivanti dai risparmi delle amministrazioni. Il DLgs 141/2011 viene a ribadire detti principi per la totalità delle Pubbliche Amministrazioni.

Il D.Lgs. 141/2011 non ha "mandato in soffitta la riforma", come erroneamente o strumentalmente è stato da taluni evidenziato, ma si è limitato a rimandare l'applicazione di alcuni istituti, confermando espressamente o implicitamente la validità e vigenza di tutti gli altri non toccati dal Decreto correttivo stesso. Il DLgs 141/2011 procrastina per tutti l'applicazione delle fasce al prossimo rinnovo contrattuale nazionale. A ben vedere si può sostenere che la citata sospensione sia riferibile alle fasce chiuse e contingentate, mentre l'applicazione di modalità distributive del premio individuale per livelli aperti e non contingentati pare ragionevolmente tuttora applicabile.

In tema di fasce di merito, gli aspetti toccati dal Decreto 141 rispetto alla restante parte del D.Lgs. 150/2009 sono quindi:

- a. Il regime delle fasce, di cui all'art. 19 commi 2 e 3, intese come fasce chiuse e preventivamente contingentate in modo rigido come numero e montante premiale; l'applicazione delle stesse alla distribuzione delle risorse premiali della performance individuale è procrastinata al prossimo rinnovo contrattuale;
- b. La diversità di trattamento rispetto al regime delle "fasce chiuse" degli Enti con meno di 5 dirigenti (o figure apicali - NdA) o meno di 15 dipendenti, che sfuggono "in origine" alla regola poi procrastinata.

*Viene inequivocamente confermato che "In ogni caso, deve essere garantita l'attribuzione selettiva della quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance, in applicazione del principio di differenziazione del merito, ad una parte limitata del personale dirigente e non dirigente".*

Alla luce di quanto sopra, i regolamenti adottati/in corso di adozione da parte degli Enti (predisposti in conformità con le disposizioni del D.Lgs. 150/2009) mantengono sostanziale coerenza con gli indirizzi del Legislatore; si suggerisce un unico intervento correttivo teso ad eliminare, là dove previsto, il contingentamento del più alto livello di premialità conforme alle disposizioni dell'art. 19 comma 2, e unitamente si suggerisce di procedere alla modifica della denominazione "fascia di merito" in "livello premiale" al fine di rimarcare la differenza tra i livelli premiali aperti e non contingentati previsti in regolamento e le fasce di merito chiuse dell'art. 19 comma 2 DLgs 150/2009.

Per quanto riguarda il contesto specifico delle Autonomie Locali, il Decreto Legge 6 luglio 2012 n. 95 convertito dalla Legge 7 agosto 2012 n. 135 (la cosiddetta Spending Review), ha introdotto soltanto alcune precisazioni e non ha stravolto la normativa vigente in tema di riconoscimento del merito e collegamento con la premialità.

Si vuole peraltro richiamare l'attenzione sulle disposizioni dell'Art. 5 comma 11-sexies del DL 95/2012: "Le amministrazioni rendono nota l'entità del premio mediamente conseguibile dal personale dirigenziale e non dirigenziale e pubblicano sui propri siti istituzionali i dati relativi alla distribuzione del trattamento accessorio, in forma aggregata, al fine di dare conto del livello di selettività utilizzato nella distribuzione dei premi e degli incentivi".



## Modalità applicative

### Strumenti

#### Modalità di attribuzione del punteggio centesimale

La prestazione, in relazione ai singoli fattori di valutazione, viene valutata rispetto a uno standard o ad attese, coincidenti con la prestazione normalmente attesa dalla posizione al fine di produrre risultati corretti. La valutazione consiste nell'assegnare, per ciascun fattore di valutazione esaminato, un punteggio corrispondente al livello di prestazione che meglio esprime la prestazione espressa:

<p>Grado 1</p> <p><b>INADEGUATO</b></p> <p>Punteggio correlato: non superiore al 50%</p>	<p>Prestazione non rispondente agli standard o alle attese.</p> <p>Manifestazione di comportamenti/resultati lontani dal soddisfacimento dei requisiti di base della posizione.</p> <p>Necessità di colmare ampie lacune o debolezze gravi.</p>
<p>Grado 2</p> <p><b>MIGLIORABILE</b></p> <p>Punteggio correlato: dal 51 al 60%</p>	<p>Prestazione solo parzialmente rispondente agli standard o alle attese.</p> <p>Manifestazione di comportamenti/resultati vicini ai requisiti della posizione ma in parte difettosi o lacunosi.</p> <p>Necessità di migliorare alcuni aspetti specifici.</p>
<p>Grado 3</p> <p><b>ADEGUATO</b></p> <p>Punteggio correlato: dal 61 al 80%</p>	<p>Prestazione mediamente in linea con gli standard o le attese.</p> <p>Manifestazione di comportamenti/resultati mediamente soddisfacenti, anche se con difetti o lacune sporadiche e non sistematiche.</p> <p>Il valutato non necessita di interventi di sostegno.</p>
<p>Grado 4</p> <p><b>BUONO</b></p> <p>Punteggio correlato: dal 81 al 90%</p>	<p>Prestazione mediamente superiore agli standard o alle attese.</p> <p>Manifestazione di comportamenti/resultati stabilmente soddisfacenti con assenza di difetti o lacune.</p>
<p>Grado 5</p> <p><b>ECCELLENTE</b></p> <p>Punteggio correlato: dal 91 al 100%</p>	<p>Prestazione ampiamente superiore agli standard o alle attese.</p> <p>Manifestazione di comportamenti/resultati ben più che soddisfacenti ed esemplari per qualità.</p> <p>Comportamento complessivamente assumibile quale modello di riferimento.</p>

### Articolazione in livelli di premialità

Si individua un **punteggio – soglia** sotto al quale non decorre alcuna retribuzione di risultato:

- **per la dirigenza e le Posizioni Organizzative apicali** detto valore soglia decorre da 81 centesimi e richiede una valutazione superiore ai 70 centesimi su ogni singolo fattore di valutazione, con un'unica eccezione sotto soglia, purché superiore a 60 centesimi.
- **per il personale** detto valore soglia decorre da 61 centesimi, e richiede una valutazione con un solo fattore ammesso sotto soglia di 60 centesimi;

Sulla base dei punteggi attribuiti, sono annualmente individuate quattro livelli di premialità:

- **primo livello di premialità** (o dell'eccellenza) da 91 a 100/100
- **secondo livello di premialità** (o della distinzione) da 81 a 90/100;
- **terzo livello di premialità** (o dell'adeguatezza) da 61 a 80/100;
- **quarto livello di premialità** (o della prestazione inadeguata) da 0 a 60/100.

### Correlazione punteggio/retribuzione

Il premio per il personale nel primo livello dovrà essere superiore del 50% a quello del secondo livello di premialità. Quest'ultimo a sua volta dovrà essere superiore del 25% a quello del terzo livello di premialità. Al quarto livello di premialità non è corrisposto alcun premio.

- Nessun premio  
Quarto livello di premialità –
- Premio base  
Terzo livello di premialità 1
- Premio base + 25%  
Secondo livello di premialità 1,25
- (Premio base + 25%) +  $\frac{\text{Premio base} + 25\%}{2}$   
Primo livello di premialità 1,875

E' comunque possibile prevedere graduazioni diverse dell'incremento del premio in corrispondenza dei diversi livelli; vedremo più avanti qualche altro esempio di diversa progressione dell'intensità premiale.

## **Applicazioni**

A completamento dei concetti sviluppati nei paragrafi precedenti, si vogliono a questo punto esporre alcune linee guida per la definizione dei livelli premiali aperti e dei criteri premiali associati. Si è più volte evidenziato che, nella logica del Decreto 150/2009, il merito va sempre riconosciuto all'interno di una struttura per livelli. Si è visto che è possibile adottare una struttura a livelli premiali aperti, prevedendo eventualmente un contingentamento soltanto per il livello premiale più alto. Posto che si ritiene opportuno che il merito vada riconosciuto secondo una struttura articolata su quattro livelli premiali aperti, occorre stabilire una correlazione fra i singoli livelli premiali aperti e l'entità dei premi ad essi associati. Nella Tabella 1 si illustrano tre delle diverse possibilità per la definizione delle modalità premiali corrispondenti ai livelli premiali aperti:

Un esempio, basato sulla ipotesi A della Tabella 1, può aiutarci a comprendere meglio.

Non sapendo l'entità del fondo, supponiamo che il premio base valga 1 quota (il valore della quota sarà calcolabile solo dopo che avrò saputo, sulla base delle valutazioni e del posizionamento delle valutazioni stesse nei livelli premiali, quante saranno le "quote" totali per cui dovrò dividere la mia disponibilità):

- chi riceve una valutazione che lo fa rientrare nel quarto livello premiale non prende nessun premio;
- chi riceve una valutazione che lo fa rientrare nel terzo livello premiale prende un premio che vale 1 quota;
- chi riceve una valutazione che lo fa rientrare nel secondo livello premiale prende un premio che vale quote 1,25;
- chi riceve una valutazione che lo fa rientrare nel primo livello premiale prende un premio che vale quote 1,875.

### **Parametrizzazione del premio in base all'inquadramento contrattuale**

Il parametro assunto per variare la quantificazione in valore monetario della quota è la retribuzione corrispondente all'inquadramento contrattuale del valutato. In altri termini, la quantificazione del premio base (che costituisce il riferimento anche per i premi di livello superiore, secondo la progressione sopra descritta o riportata nelle altre ipotesi alla Tabella 1) è determinata in maniera proporzionale alla retribuzione tabellare corrispondente al livello di inquadramento.

Anche per questo aspetto, un esempio può aiutare a comprendere meglio.

Supponiamo di voler definire l'entità del premio base di risultato per due dipendenti con diverso livello di inquadramento:

- il primo dipendente è inquadrato nel livello A, con retribuzione tabellare pari a 16.314,57 €/anno;
- il secondo dipendente è inquadrato nel livello D, con retribuzione tabellare pari a 21.166,71 €/anno.

La retribuzione tabellare del secondo dipendente è il 29,74 % più alta rispetto a quella del primo dipendente.

La stessa differenza percentuale, che esiste fra le retribuzioni tabellari, dovrà essere applicata anche per

definire i valori dei premi per i due dipendenti, a parità di livello premiale. In altri termini, se si stabilisce che il premio base per il primo dipendente vale 1.000 Euro, il premio base per il secondo dipendente dovrà necessariamente valere 1.297,40 Euro (cioè dovrà essere il 29,74 % più alto del premio base del primo dipendente). Stabilito il valore del premio base, applicando gli incrementi percentuali per i livelli superiori, si otterranno i valori dei premi corrispondenti.

## Conclusioni

La sequenza logica dei passi da attuare si basa sui fondamenti concettuali già esposti e qui sintetizzati:

1. la segmentazione dei livelli premiali in riferimento ai possibili esiti centesimali della valutazione (a puro titolo di esempio, da 0 a 60 quarto livello; da 61 a 80 terzo livello; da 81 a 90 secondo livello; da 91 a 100 primo livello);
2. il riconoscimento del merito posizionando la valutazione della performance individuale all'interno di una struttura per livelli premiali aperti;
3. la correlazione tra livelli premiali e criteri premiali (a tal fine si veda la Tabella 1 allegata, nelle varie possibilità di diversa intensità premiale);
4. la parametrizzazione del premio in base al livello di inquadramento (fatto 1 il premio massimo attribuibile per il personale di livello A la cui valutazione ricade nel primo livello a premio, la Tabella 2 illustra il fattore di crescita del premio parametrato sulla differenza retributiva dello stipendio tabellare).

A questo punto, per passare dalle esemplificazioni teoriche alla quantificazione reale dei premi, è necessario disporre dell'ultimo, fondamentale elemento e cioè il valore effettivo delle risorse a disposizione dell'Ente per il trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale. Quale che sia detta disponibilità, la metodologia esemplificata consente di attuare una distribuzione di dette risorse che anno per anno ne esaurisca la disponibilità e ne garantisca la somministrazione meritocratica in linea con i principi della Legge di riforma.

Per la dirigenza e per gli incaricati di posizione organizzativa/alta professionalità, la ricaduta retributiva dell'articolazione in livelli premiali è molto più semplice, in quanto ad ogni livello premiale corrisponderà una percentuale della retribuzione di risultato massima attribuibile. Ad esempio, nell'ipotesi "C" di massima differenziazione di cui alla Tabella 1 avremo:

- primo livello premiale – 100%
- secondo livello premiale – 50%
- terzo livello premiale – 25%
- quarto livello premiale – 0

Possiamo coniugare detto criterio con le diverse possibilità di cui alle altre ipotesi sub "A" e "B" per graduare con diversa intensità, appunto lieve o intermedia, il fattore premiale.

In allegato si riporta un Modello di calcolo, basato sulle seguenti ipotesi:

- Comune con una Pianta organica di 100 dipendenti (esclusi dirigenti e posizioni organizzative);
- Risorse, per il trattamento accessorio collegato alla performance individuale, pari a 100.000 Euro.

**Tabella 1) - Ipotesi di correlazione merito/premio****Ipotesi A**

Il premio per il personale in primo livello premiale sarà superiore del 50% a quello del secondo livello premiale. Quest'ultimo a sua volta dovrà essere superiore del 25% a quello di terzo livello premiale. Al quarto livello non è corrisposto alcun premio.

• Quarto livello	Zero premio	0,000
• Terzo livello	Premio base	1,000
• Secondo livello	Premio base + 25%	1,250
• Primo livello	Premio base + 25% + $\frac{\text{premio base} + 25\%}{2}$	1,875

**Ipotesi B**

• Quarto livello	Zero premio	0,000
• Terzo livello	Premio base	1,000
• Secondo livello	Premio base x 2	2,000
• Primo livello	Premio base x 3	3,000

**Ipotesi C**

• Quarto livello	Zero premio	0,000
• Terzo livello	Premio base	1,000
• Secondo livello	Premio base x 2	2,000
• Primo livello	Premio base x 4	4,000

**Tabella 2) - Fattore correttivo per livello contrattuale**

(per l'elaborazione della presente tabella si ringraziano Stefania Tagliabue e Paolo Belli del Comune di Cesena)

A	1,0000
B	1,0570
B3	1,1174
C	1,1924
D	1,2974
D3	1,4918

## Errori tipici

Occorre notare che il metodo dei livelli premiali può comunque essere vanificato nell'applicazione.

Si riportano di seguito alcuni comportamenti errati, nei quali è possibile incorrere.

E' frequente rilevare un **appiattimento delle valutazioni verso l'alto**, se il processo di valutazione non è adeguatamente governato e presidiato, in primis dall'OIV, poi dalla Direzione Generale e dal Segretario.

Un'altra prassi contraria allo spirito ed alla lettera della legge di riforma è **l'attribuzione dei premi in maniera indifferenziata**.

Una **forbice premiale molto limitata o addirittura chiusa**, con riferimento a prestazioni di diversa qualità, non è coerente con una corretta differenziazione del riconoscimento del merito.

Altri atteggiamenti che è bene evitare sono:

- la **difficoltà**, da parte del valutatore, **a gestire valutazioni meno che positive**;
- la aprioristica **indisponibilità a riconoscere valutazioni a livello di eccellenza**.

**Allegato:** Slide di sintesi direzionale