

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BERGAMO

FACOLTÀ DI SCIENZE DELLA FORMAZIONE

Scuola di dottorato in Formazione della persona e diritto
del mercato del lavoro

_____XXV CICLO_____

TESI DI DOTTORATO DI RICERCA

**STRATEGIE PER L'OTTIMIZZAZIONE
DELLA PERFORMANCE NEL LAVORO
PUBBLICO**

Coordinatore:

Chiar.mo Prof. MICHELE TIRABOSCHI

Supervisore:

Chiar.mo Prof. GAETANO VENETO

Candidata:

Dott. ssa ROBERTA BRUNO

ANNO ACCADEMICO 2011 - 2012

INDICE SOMMARIO

Premessa.....	6
---------------	---

CAPITOLO PRIMO

IL NUOVO SISTEMA DEL LAVORO PUBBLICO: DAL D. LGS. N. 150/2009 ALLA L. N. 92/2012

SEZIONE PRIMA

Primi anni di attuazione della cd. riforma Brunetta: fallimenti e prospettive di cambiamento nelle PA

1. Dalle finalità della riforma alle criticità dei primi anni di attuazione del d. lgs. 150/2009.....	9
1.1 Chiavi di volta del nuovo sistema del lavoro pubblico.....	9
2. Problemi applicativi delle disposizioni in materia di premialità e performance: soluzioni praticabili e proposte di correttivi	11
2.1 Valutazione della performance individuale ultimo atto: le novità della spending review.....	11
2.2 La definizione degli obiettivi e la performance organizzativa.....	12
2.3 L'applicazione distorta della normativa: i rischi.....	13
2.4 Correlazione tra efficacia del sistema di valutazione ed efficienza della PA: i dati internazionali.....	14
3. L'attività della CIVIT: sistemi e metodologie per il miglioramento della performance.....	15
4. Il rafforzamento del principio di concorsualità: antinomie della disciplina sulle progressioni di carriera e soluzioni praticabili.....	18
4.1 La normativa di riferimento.....	20
4.2 La riforma delle progressioni di carriera: le conseguenze applicative...	20
4.3 Questioni interpretative e antinomie normative	22
5. Il ridimensionamento dell'intervento dei sindacati: gli effetti e proposte di correttivi	24
5.1 Il riordino della contrattazione integrativa. I rischi di contenzioso.....	24
5.2 La riforma: un rimedio alle criticità del sistema.....	26
5.3 Il nuovo quadro delle relazioni sindacali.....	27
5.4 L'Intesa dell'11 maggio 2012: premessa per il nuovo sistema sindacale	27
6 Modifiche ed integrazioni alla c.d. riforma Brunetta: il decreto correttivo n. 141/2011.....	27
6.1 Fasce di merito del personale: il rinvio dell'applicazione.....	28
6.2 L'applicabilità retroattiva delle disposizioni in materia di relazioni sindacali.....	28
6.3 Incarichi dirigenziali a tempo determinato	29

SEZIONE SECONDA

Misure di contenimento della spesa del lavoro pubblico: gli effetti di nuove rigidità

1. D.l. 31 maggio 2010, n. 78: conseguenze delle misure di stabilizzazione finanziaria e competitività.....	31
1.1 Il cd. blocco delle retribuzioni: conseguenze e distorsioni.....	31
1.2 La raterizzazione del t.f.r.....	32
1.3 Nuove rigidità e riduzione degli organici	32
1.4 Limiti e antinomie normative che rallentano il rilancio della PA.....	36
2. Il bilancio della Corte dei Conti sul contenimento della spesa del lavoro pubblico	34
2.1 La Relazione della C. dei Conti sul costo del lavoro pubblico anno 2012.....	36

SEZIONE TERZA

Ricadute sul settore pubblico della Riforma del mercato del lavoro e della cd. spending review

1. La l. 28 giugno 2012, n. 92 e l'adeguamento della disciplina del pubblico impiego.....	39
1.1 Licenziamenti nel settore pubblico e riforma dell' art. 18 dello Statuto dei Lavoratori.....	40
1.2 Flessibilità in entrata: nuove rigidità e limiti.....	41
1.3 Opportunità e limiti della riforma del lavoro rispetto al percorso di riforma della PA.....	42
2. Novità sulla spending review: il d.l. 6 luglio 2012 n. 95, convertito nella l. 7 agosto 2012 n. 135	43
2.1 Nuovi limiti assunzionali	44
2.2 La revisione del valore dei buoni pasto	45
2.3 L'obbligo di godimento di ferie, riposi e permessi	45
2.4 Nuovi criteri di valutazione della performance individuale del personale..	46
2.5 Novità sulla gestione buste paga e abrogazione della vice dirigenza.....	46
2.6 La mobilità obbligatoria del personale in esubero.....	47
2.7 Finalità ed effetti della spending review.....	47

CAPITOLO II

STRATEGIE PER LO SVILUPPO DEL CAPITALE UMANO E OTTIMIZZAZIONE DELLA PERFORMANCE NELLE PA

1. Strumenti per lo sviluppo del capitale umano delle PA: teorie sul management e leadership	49
1.2 Management e leadership a confronto.....	50
2. La gestione degli organici: elementi di una struttura organizzativa..	52
2.1 Le possibili scelte organizzative del dirigente pubblico.....	53

3. Progettare un cambiamento organizzativo negli uffici.....	54
3.1 La gestione di una pratica in una p.a.....	55
3.2 Le fasi di un intervento organizzativo.....	56
4. Saper contenere e trasformare le negatività del lavoro nelle PA.....	58
4.1 Premessa: problematiche sull'inserimento del neo-assunto.....	58
4.2 Le negatività nei contesti lavorativi: tratti e definizioni.....	59
4.3 Il metodo antinegatività (Man): concetto di capacità negativa.....	60
4.4 Gli strumenti applicativi e le tecniche per la gestione della negatività...	61
4.4.1 Riunione di ascolto e rimotivazione	62
4.4.2 La critica costruttiva.....	62
4.4.3 Patto di capacità negativa.....	63
4.4.4 Autocritica.....	63
4.4.5 Resistenza costruttiva.....	63
4.4.6 Tre scale di negatività.....	64
4.4.7 Autoformazione – scheda di gestione della negatività.....	65
5. Comitati unici di garanzia (CUG): strumento per le pari opportunità, benessere e contro le discriminazioni.....	66
6. Comparazione con altri Paesi europei: trasferibilità delle migliori prassi nelle PA italiane	69
6.1 Incentivazione della produttività e valutazione della Performance.....	69
6.2 La cornice europea della formazione professionale.....	71
7. Trasferibilità nella PA di strumenti di incentivazione della produttività del lavoro privato.	71
8. La formazione professionale: strumento per lo sviluppo e la produttività del capitale umano	73
8.1 Fabbisogni formativi conseguenti alla digitalizzazione della PA.....	74
8.2 Agevolazioni per i pubblici dipendenti in relazione al diritto allo studio..	76
8.3 L'accesso privilegiato dei dipendenti ai percorsi di alta formazione e le convenzioni con le Università: il practice case del Comune di Bari.....	76
9. Customer satisfaction: strumenti operativi.....	78
9.1 Fasi dell'indagine di customer satisfaction.....	79

CAPITOLO III

MODELLI OPERATIVI DEI SISTEMI DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

SEZIONE I

La corretta valutazione delle performance: il ruolo del dirigente pubblico

1. Il fondamentale ruolo del dirigente nella valutazione: il gap tra normativa e realtà nelle PA.....	82
--	-----------

1.1 Potenziali distorsioni applicative nelle valutazioni dei dipendenti.....	84
1.2 Strumenti operativi per una corretta valutazione del personale.....	85

SEZIONE II

I practice cases del grande e del piccolo comune

1. Premessa: l'applicabilità agli enti locali del d.lgs. n. 150/2009.....	87
2. Practice case: ottimizzazione delle performance nel Comune di Bari...88	
3. Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale del Comune di Bari.....	90
3.1. Definizione di performance organizzativa.....	90
3.2 Definizione di performance individuale.....	91
3.3 Fasi del processo: impianto, gestione, verifica.....	92
3.4 Soggetti del ciclo della performance.....	92
4. Modelli operativi di programmazione e controllo del Comune di Bari.....	93
4. 1. La definizione degli obiettivi operativi.....	93
4. 2. Gli indicatori di out come.....	94
4.3 I legami tra obiettivi, indicatori e target.....	94
4.4 Definizione degli obiettivi organizzativi.....	94
4.5 Strumenti di rilevazione effettiva della performance.....	95
5. Practice case: ottimizzazione delle performance nel Comune di Bitritto – Piano della performance 2011-2013.....	96
6. Sistemi di misurazione e valutazione della performance nei Corpi di Polizia Locale.....	98
6.1 La prestazione individuale dei Comandanti, Ufficiali e sottufficiali... 99	
6.2 Gli indicatori ed i target finalizzati alla valutazione della performance nei Corpi di Polizia Locale.....	101
6.3 Obiettivi, indicatori, outcome, output.....	102
7. Practice case: il CUG del Comune di Bari.....	103
7.1 Analisi del personale.....	103

CONCLUSIONI

Il futuro del lavoro pubblico: prospettive di una rivoluzione culturale dei pubblici impiegati.....	106
--	------------

APPENDICE.....	111
-----------------------	------------

LITERATURE REVIEW.....	132
-------------------------------	------------

Premessa

La materia della valutazione della performance e della produttività, nel corso degli ultimi anni, è stata interessata da un significativo disegno riformatore caratterizzato da un alto grado di complessità e sofisticazione.

L'osservazione delle criticità applicative e delle antinomie registrate nei primi anni di attuazione della cd. riforma Brunetta e delle misure per la riduzione della spesa pubblica, costituisce oggetto di approfondimento del capitolo primo del presente elaborato che, pur senza negare in toto taluni meriti degli interventi legislativi in questione, costituisce punto di partenza obbligato per l'analisi, condotta nel capitolo secondo, degli strumenti e delle strategie utilizzabili per pervenire agli ulteriori miglioramenti della produttività di cui le PA necessitano. Più precisamente, nel primo capitolo vengono evidenziati i possibili rimedi alle contraddizioni di un processo di riforma condizionato da talune incoerenze del quadro normativo le cui conseguenze si sono inevitabilmente riversate sugli enti pubblici in termini di difficoltà applicative. Quindi, sulla base della mappatura dei problemi applicativi delle disposizioni introdotte in materia di produttività e dei rischi derivanti da un'applicazione distorta della normativa sulla performance, il presente contributo prospetta in via sperimentale una serie di soluzioni migliorative, strategie e proposte di correttivi del sistema attualmente vigente, anche in una prospettiva de jure condendo.

I modelli operativi per la crescita della produttività proposti nel capitolo secondo, si pongono in ausilio e non necessariamente in antitesi con gli strumenti già previsti dal legislatore per il difficile percorso di rilancio della PA. Infatti trattasi di strategie individuate mediante l'esperienza lavorativa pluriennale interna alla PA con la finalità di migliorare realmente la condizione lavorativa dei pubblici impiegati, consentendo a questi di dare il meglio di sé in termini di efficienza e produttività.

La ricerca è stata quindi focalizzata sulla relazione tra gli obiettivi perseguiti dal legislatore e la percezione degli effettivi miglioramenti dei servizi, indagando su quali possano essere le più efficaci tecniche e strategie utilizzabili concretamente per raggiungere una sempre maggiore celerità ed efficienza dell'azione amministrativa.

Peraltro, sulla base dell'analisi dei modelli operativi dei sistemi di valutazione della performance ovvero dei practice cases relativi ai Comuni di grandi e piccole dimensioni proposti nel capitolo terzo e, quindi, partendo dallo studio di "cosa" è cambiato e dovrà ancora cambiare, vengono in evidenza le scelte operate dai singoli enti concretamente al fine di pervenire al coordinamento delle disposizioni regolamentari che ciascuna PA è tenuta ad adottare, o a modificare, in base alla nuova disciplina normativa nazionale.

La domanda sperimentale che la ricerca sottende è: quali sono le strategie e i modelli operativi che possono produrre effetti concreti migliorativi in termini di efficienza dei servizi nell'ambito dell'innovato assetto del pubblico impiego?

In relazione a tale domanda, sulla base dell'osservazione di quanto accade concretamente e quotidianamente negli uffici pubblici e, quindi, partendo dai limiti delle novelle legislative degli ultimi anni, si perviene ad affermare la necessità – parallelamente all'applicazione della disciplina giuridica innovata - dell'avvio di un processo complesso di sedimentazione della cultura

del merito e della produttività incidendo sugli aspetti motivazionali dei lavoratori.

L'ipotesi di ricerca è che per la funzionalità specifica del sistema delle performance e per il raggiungimento dell'obiettivo dell'ottimizzazione della produttività non è bastevole un impianto normativo quale quello vigente, in quanto per ottenere un effettivo miglioramento dell'efficienza è necessario incidere a livello motivazionale e culturale del personale in servizio presso le PA.

Pertanto, l'obiettivo principale della ricerca è studiare e proporre l'utilizzo di strategie e fattori idonei a rivestire un ruolo determinante nella fermentazione degli aspetti motivazionali attraverso l'osservazione realistica condotta dall'interno della PA, in modo da pervenire a determinare soluzioni concrete per migliorare l'esperienza e i contesti lavorativi pubblici.

Ulteriore finalità della ricerca è, conseguentemente, contribuire alla creazione di una nuova "cultura del lavoro pubblico", in quanto si ritiene che un'applicazione efficace ed autentica delle prescrizioni introdotte dal legislatore per incentivare la produttività, non possa prescindere da un rinnovamento della cultura del lavoro nelle PA, che induca ad un senso di responsabilità intrinseco nel lavoratore verso il servizio svolto per la collettività.

Tale obiettivo discende dal convincimento che al fine di pervenire ad una reale percezione del miglioramento dei servizi resi dalle PA in favore dei cittadini, l'attuazione del nuovo apparato normativo debba andare di pari passo con la sperimentazione di nuovi modelli organizzativi e strumenti idonei a supportare il processo di rinnovamento delle PA, colmando le carenze soprattutto di ordine motivazionale insite nel sistema del lavoro pubblico.

Il miglioramento dell'efficienza non è infatti una conseguenza automatica della perfezione del dettato normativo, essendo invece connesso anche ad un cambiamento schiettamente culturale che va affrontato direttamente come tale. I descritti presupposti e obiettivi della ricerca ne determinano la struttura che, come innanzi accennato, presenta una prima parte caratterizzata da una robusta analisi degli aspetti precettivi e applicativi degli istituti più innovativi della normativa da ultimo introdotta, seguita da una parte centrale propositiva in cui sono descritti rimedi e soluzioni possibili alla demotivazione dilagante nel lavoro pubblico ed una parte finale, applicativa, dedicata all'analisi di "buone prassi".

Date queste considerazioni in ordine alla struttura, alle ragioni e agli obiettivi della tesi, ci si può soffermare sui metodi di ricerca utilizzati: in particolare, lo svolgimento delle tematiche approfondite presuppone di procedere mediante ricerche di tipo sia qualitativo, che quantitativo, al fine di operare costantemente un monitoraggio dell'applicazione dei nuovi criteri introdotti in materia di premialità, valutazione della performance, trasparenza e controllo sociale.

In particolare, la proposizione e l'analisi delle strategie di ottimizzazione della performance è condotta mediante lo studio e la rielaborazione di dati normativi, economici e sociali con un approccio di tipo multidisciplinare; la consultazione e il confronto di leggi, regolamenti, dati statistici e pronunce giurisprudenziali è realizzata anche mediante l'utilizzo di apparecchiature informatiche; l'esame e lo studio della documentazione amministrativa prodotta da singoli enti, parte della quale è riportata in Appendice, sono stati condotti direttamente negli uffici preposti alla gestione del personale.

La verifica del raggiungimento degli obiettivi prefissati dal legislatore in termini di ottimizzazione della produttività impone infatti l'osservazione dei contesti pubblici reali abbandonando l'assetto "virtuale" delineato dalla legge. Sono i cambiamenti concreti e gli effetti pratici prodotti dalle riforme nei pubblici uffici che distinguono l'esperienza reale dell'apparato pubblico da una sua rappresentazione legislativa, che, per quanto sofisticata sia, rischia di essere applicata in modo distorto o solo formalmente, senza di fatto portare alcun cambiamento. Al fine di verificare se tra i risultati ottenuti vi siano gli sperati miglioramenti in termini di efficienza, si considerino per esempio i casi in cui alla riduzione dei tassi di assenteismo non sia corrisposto l'atteso miglioramento dei servizi in ragione delle frustranti visioni culturali dovute alla mancanza di affezione al lavoro pubblico dei dipendenti.

La descritta metodologia è funzionale all'obiettivo prefissato in quanto i risultati del presente progetto di ricerca, nell'ambito della effettiva spinta innovatrice delle riforme introdotte negli ultimi anni, possono avere degli effetti benefici sulla progettazione di un ambiente di lavoro effettivamente motivante e coinvolgente, in cui il personale dipendente non si senta più, come comunemente avviene, una "pedina" nelle mani dei politici "di turno", ma assuma il ruolo di attore attivo nella realizzazione degli interessi pubblici della collettività.

In un contesto in cui la priorità è la riduzione dei costi, è fondamentale che vi sia un forte senso di responsabilità e flessibilità tra gli operatori pubblici al fine di proseguire il processo di modernizzazione dell'apparato burocratico con spirito di sacrificio e dedizione.

Puntando al miglioramento delle performance nelle PA mediante concreti strumenti e strategie operative, si propone una via per la ricostruzione dell'identità professionale del lavoro pubblico che, basandosi su una maggiore affezione al lavoro dei dipendenti pubblici, risulta ineludibilmente connessa ad una rivoluzione di tipo culturale dei pubblici impiegati che induca questi ultimi ad identificarsi nei fini dell'amministrazione ed a trarre dalla soddisfazione dei cittadini la *propria* personale gratificazione, in quanto fonte di crescita e realizzazione non solo professionale.

CAPITOLO PRIMO
IL NUOVO SISTEMA DEL LAVORO PUBBLICO: DAL D. LGS.
N. 150/2009 ALLA L. N. 92/2012

SEZIONE PRIMA

Primi anni di attuazione della cd. riforma Brunetta: fallimenti e prospettive di cambiamento nelle PA

1. Dalle finalità della riforma alle criticità dei primi anni di attuazione del d. lgs. 150/2009

In un'ottica di superamento del concetto di "pubblico impiego" in favore di quello di "lavoro pubblico", nel sistema del lavoro pubblico delineato dal d.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009 il "merito" costituisce la parola d'ordine per il riconoscimento al personale più efficiente di maggiori remunerazioni e per la gratificazione delle capacità professionali acquisite.

Sulla base del principio ispiratore dell'ottimizzazione della produttività, dell'efficienza e della trasparenza, la riforma ha invertito la gerarchia delle fonti di produzione del diritto del lavoro giungendo ad una rilegificazione della materia, ridefinito il ruolo della dirigenza, modificato la disciplina delle sanzioni disciplinari e introdotto un innovativo sistema di valutazione delle performance.

Invero, le finalità dell'innovato quadro normativo in cui il "cittadino" viene considerato "cliente" possono essere realizzate prediligendo un'impostazione di stampo aziendale dell'attività amministrativa, in cui la PA operi non più per "atti" ma punti ad implementare i "servizi" offerti.

La riforma cd. Brunetta ha posto quindi interessanti interrogativi volti a comprendere, da un lato, la coerenza delle norme introdotte rispetto agli obiettivi che esse intendono dichiaratamente perseguire (quali il passaggio anche nell'ambito del pubblico impiego dalla cultura di mezzi a quella di risultati), dall'altro, l'effettiva capacità di tale nuovo assetto normativo di contribuire al concreto miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche italiane.

Infatti, ove l'attuazione del nuovo apparato normativo delineato sia effettivamente idoneo a supportare le PA con modelli organizzativi sufficienti a colmare le carenze insite nei sistemi di valutazione della prestazione sino ad oggi utilizzati, la riforma potrà portare alla reale percezione del miglioramento dei servizi resi dalle PA in favore dei cittadini.

1.1 Chiavi di volta del nuovo sistema del lavoro pubblico

Il legislatore del 2009, sembra aver voluto rilanciare la "scommessa" della valutazione meritocratica mediante un'offensiva al tempo stesso normativa e comunicativa: con la proposizione di misure positive volte a caricare i dirigenti di responsabilità, il legislatore ha tentato di porre un argine al condizionamento sindacale e di correlare le performance organizzative dell'amministrazione nel suo insieme con le performance individuali di dirigenti e dipendenti. In altri termini la riforma ha introdotto stingenti strumenti per porre rimedio alle note criticità del lavoro pubblico quali la bassa

produttività dei dipendenti pubblici, la scarsa qualità dei servizi offerti, l'eccessiva influenza politica cui è sottoposta la dirigenza.

Più precisamente, l'effettiva portata "riformatrice" delle ultime novelle legislative si può facilmente evincere dalle implicazioni applicative della riforma Brunetta con particolare riferimento:

1. alle nuove norme volte alla ridefinizione dei sistemi selettivi di attribuzione degli incentivi economici e delle progressioni di carriera;
2. all'innovato sistema permanente di misurazione e di valutazione delle prestazioni individuali e collettive;
3. all'ampliamento dei poteri e delle responsabilità della dirigenza;
4. alle nuove procedure per l'accesso alla dirigenza;
5. alla razionalizzazione delle procedure della contrattazione collettiva;
6. al rafforzamento degli strumenti disciplinari nei confronti dei pubblici dipendenti.

Nella riforma Brunetta, quindi, hanno trovato spazio istituti e strumenti tesi al rinnovamento delle amministrazioni pubbliche, quali i premi aggiuntivi per le performances di eccellenza e per i progetti innovativi, i criteri meritocratici per le progressioni economiche, e sistemi per favorire l'accesso dei dipendenti migliori a percorsi di alta formazione.

Il decreto ha previsto infatti l'attivazione di un ciclo generale di gestione della performance, per consentire alle amministrazioni pubbliche di organizzare il proprio lavoro in un'ottica di miglioramento della prestazione e dei servizi resi.

Invero, va evidenziato che il processo di riforma dalla PA era stato avviato già con il d.l. 25 giugno 2008 n. 112, convertito nella l. 6 agosto 2008, n. 133, che ha portato ad una prima riduzione dei costi del lavoro pubblico e ad un nuovo sistema di controllo della contrattazione, delle assenze, degli incarichi e delle incompatibilità dei dipendenti delle PA, sempre nell'ottica dell'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico.

La l. n. 15 del 4 marzo 2009 ha poi costituito il più significativo tentativo di porre rimedio ai fallimenti delle riforme del lavoro pubblico degli ultimi venti anni circa, puntando sul rilancio del ruolo delle amministrazioni e dei dirigenti come veri e propri datori di lavoro privati, nonché sulla valorizzazione della produttività e sull'effettiva selettività dei sistemi di valutazione.

Occorre considerare, infatti, che le progressioni economiche e di carriera erano disciplinate dai contratti collettivi, che si limitavano a prevedere i requisiti di ammissione nelle procedure per i passaggi orizzontali o verticali, spesso consentendo delle selezioni legate quasi esclusivamente all'anzianità e con prove di dubbia selettività, specie per quanto riguardava le progressioni verticali.

Inoltre, né la legge, né i contratti collettivi nazionali ponevano un limite certo alla percentuale di posti di organico destinati al concorso pubblico, stabilendo al massimo che si dovesse garantire un congruo accesso dall'esterno.

Tale indeterminatezza si poteva prestare ad abusi a livello di singole amministrazioni, laddove si fosse stabilita una percentuale dei posti messi a concorso da destinare all'esterno inferiore al 50%.

Dunque, le dissonanze dai principi costituzionali e dai criteri di cui al D.Lgs. 165/2001 erano chiare: mancanza di un chiaro limite alla riserva di posti per gli interni alle amministrazioni, progressioni economiche senza criteri certi di selettività basati solo sull'anzianità, progressioni di carriera anch'esse condotte

con procedure selettive spesso inidonee a verificare il livello culturale e professionale per l'accesso.

A molti dei menzionati inconvenienti si è cercato di rimediare con la legge n. 15/2009, nonché con il relativo decreto legislativo di attuazione del 27 ottobre 2009 n. 150 "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle P.A.", con i quali vengono stabiliti innovativi principi in materia di progressioni economiche e di carriera dei pubblici dipendenti.

Va tuttavia evidenziato che se da un lato sono stati imposti alle amministrazioni sistemi di incentivazione del personale, che evidentemente si basano sulla considerazione che i dipendenti pubblici possono migliorare se correttamente stimolati e incentivati, dall'altro, mediante altri interventi normativi successivi quali il d.lgs. 31 maggio 2010 n. 78, sono state disposte misure che mortificano la categoria del pubblico impiego. Quindi, si è profilato il rischio di contraddittorietà delle misure introdotte nell'ordinamento del lavoro pubblico, in quanto difficilmente si è potuta ridurre la spesa pubblica derivante dai redditi da lavoro dipendente senza compromettere l'incentivazione di comportamenti virtuosi dei dipendenti stessi.

Sempre sotto il profilo delle criticità, va peraltro evidenziato che nella fase attuativa del disegno riformistico di cui al d.lgs. n. 150/2009, gli attori coinvolti nella riforma hanno affrontato significative problematiche da risolvere legate all'impreparazione dei destinatari della riforma stessa e, in particolare, ai diversi contesti di riferimento caratterizzati da persone, gruppi, servizi, organizzazioni che hanno reso, e tutt'oggi rendono, ardua l'applicazione delle nuove procedure, nonché l'identificazione e la definizione dei valori, dei riferimenti culturali e delle norme per far funzionare l'attività ed il servizio pubblico.

Inoltre, pur essendo molti dei nuovi precetti legislativi già espliciti nel quadro normativo previgente, si è verificata di fatto nelle PA una grave banalizzazione delle prescrizioni contrattuali e legislative che ha portato inevitabilmente ad un ingiustificabile appiattimento retributivo.

Il successo del nuovo disegno riformatore dipende quindi da un'attenta ponderazione delle precedenti iniziative legislative con particolare riferimento ai motivi alla base della mancata attuazione di queste.

2. Problemi applicativi delle disposizioni in materia di premialità e performance: soluzioni praticabili e proposte di correttivi

Merito, premi, misurazione e valutazione delle performance costituiscono l'asse portante dell'intero disegno riformatore. In particolare, la riforma ha previsto un nuovo apparato di strumenti giuridici a cui le amministrazioni si sono adeguate al fine di utilizzare in modo selettivo gli strumenti normativi previsti per premiare il merito e la professionalità dei dipendenti in relazione al nuovo sistema di misurazione e valutazione delle performance.

2.1 Valutazione della performance individuale ultimo atto: le novità della spending review

Due sono le tipologie di fasce di merito previste dal d.lgs. n. 150 del 2009 per l'inquadramento del personale dipendente (rispettivamente fasce "chiuse" per le PA statali e fasce "aperte" per le autonomie territoriali).

Più precisamente, il legislatore ha stabilito che le fasce "chiuse" debbano essere obbligatoriamente tre, che il numero dei dipendenti da collocare in ognuna delle tre fasce debba corrispondere alla misura del 25%, 50% e 25%, e che le risorse premiali da imputare a ciascuna delle fasce debbano essere prestabilite rigorosamente.

Diversamente, per gli enti locali è stata contemplata la possibilità di prevedere più di tre fasce di merito, di non predeterminare il numero dei dipendenti da inquadrare nelle singole fasce e di non predefinire le risorse da assegnare a ciascuna fascia.

Ciò premesso, l'esigenza di favorire un dinamismo positivo tra i diversi livelli di performance induce ad optare per un'articolazione del sistema dell'inquadramento del personale dipendente degli enti locali in quattro fasce di merito rispettivamente relative a: - 1. prestazioni eccellenti; - 2. prestazioni tendenti all'eccellenza; 3. - prestazioni premiabili; - 4. prestazioni non premiabili.

Al riguardo, la legge di conversione n. 35/2012 del d.l. n. 95/2012 noto come *spending review*, riscrivendo il comma 11, art. 5 del decreto governativo, ha stabilito alcuni criteri di valutazione della performance individuale del personale dirigenziale e non dirigenziale da applicarsi nelle more dei rinnovi contrattuali previsti dall'art. 6 del d.lgs. n. 141/2011 (cd. correttivo Brunetta) e in attesa dell'applicazione del sistema a fasce di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 150/2009.

Di assoluta importanza è altresì l'accordo firmato dal Governo con alcune organizzazioni sindacali il 4 febbraio 2011: tale accordo - che non si applica alle autonomie territoriali in quanto non firmatarie - comporta di fatto l'inapplicabilità delle tre fasce cd. "chiuse" previste dal d.lgs. 150/2009 per la valutazione dei dipendenti delle PA centrali, vanificando, conseguentemente l'applicazione per l'anno 2011 dei principi di selettività e meritocrazia.

2.2 La definizione degli obiettivi e la performance organizzativa

Un posto di fondamentale rilievo occupa la tematica della stretta connessione tra obiettivi e performance, in un'ottica di approfondimento delle questioni relative alle fasi del ciclo di gestione della performance sia organizzativa che individuale.

È infatti da sottolineare l'importanza della qualità del sistema di programmazione degli enti e della negoziazione degli obiettivi tra organo di indirizzo politico, personale e dirigenza, auspicando il superamento della prassi diffusa tra gli operatori amministrativi di limitarsi ad utilizzare gli strumenti programmatici quali meri adempimenti obbligatori scarsamente rappresentativi in quanto non legati ad aspetti programmatici effettivi.

Inoltre va rilevata la necessità di una corrispondenza tra la valutazione della performance organizzativa dell'ente e la valutazione individuale dei dirigenti in modo tale che questi ultimi possano fruire degli istituti retributivi premianti solo se la struttura di cui sono responsabili raggiunga nel suo complesso un miglioramento effettivo in termini di efficienza e produttività.

Fondamentale è quindi l'equilibrio tra i tre piani della valutazione dell'amministrazione nel suo complesso (performance organizzativa) e delle unità organizzative e dei dipendenti (performance individuali dei singoli dirigenti e dipendenti).

2.3L'applicazione distorta della normativa: i rischi

In merito alla necessità di un equilibrio tra performance organizzativa e performance individuali dei singoli dirigenti e dipendenti va evidenziata l'opportunità di evitare di penalizzare le prestazioni individuali eccellenti a causa di un contesto di scarsa qualità in ragione della performance organizzativa e, al contempo, pervenire a risultati altrettanto paradossali premiando meriti individuali non connessi ad un effettivo miglioramento dei risultati dell'azione amministrativa nel suo complesso.

Riguardo alla performance individuale, va evidenziato altresì sia il rischio della turnazione nel posizionamento nelle fasce di merito, sia il rischio di affollamento delle fasce più alte, rispetto al quale un importante deterrente è stato individuato nelle funzioni svolte dall'OIV, quale organo preposto a garantire la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonché all'invalidazione dei processi valutativi caratterizzati dalle descritte distorsioni applicative.

Con specifico riferimento alle criticità riscontrate dalle Amministrazioni in fase di applicazione del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 e, in particolare, le problematiche relative al processo di attuazione dell'innovato sistema di valutazione delle performance, va evidenziato che la valutazione delle performance pare considerata dalla riforma di per se stessa strumento di massima efficienza ed efficacia dovendo, invece essere più correttamente considerata soltanto il processo terminale di un processo assai più complesso basato sulla cultura del merito e della produttività.

In altri termini, pur senza negare in toto i meriti di una riforma conforme per molti aspetti ai canoni internazionali, ponendosi in un approccio critico, si stigmatizza che le finalità di incremento dell'efficienza e il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo non possano essere raggiunte solo mediante la distribuzione forzatamente differenziata dei dipendenti in fasce o la previsione di fasi del ciclo delle performance. Si consideri al riguardo che nulla viene disposto nel d.lgs. 150/2009 in merito alle tecniche di gestione delle risorse umane.

Inoltre, le disposizioni in materia di valutazione da ultimo introdotte fanno del merito un "fatto discrezionale" che nega l'operare di qualsiasi sistema di relazioni sindacali, in assenza delle quali la valutazione rischia di divenire espressione di mero autoritarismo foriero di distorsioni delle disposizioni sugli incentivi economici legati alla valutazione delle performance.

L'istituto della valutazione deve avere invece la funzione di evidenziare la professionalità, le competenze e le capacità dei singoli soggetti e non la funzione di evidenziare i "peggiori" e punirli in quanto la funzione punitiva è affidata dall'ordinamento al procedimento disciplinare. Tuttavia a quest'ultimo proposito si sottolinea il forte rischio di distorsioni applicative nelle valutazioni dei dipendenti nell'ipotesi in cui si verifichi una elevata concentrazione dei lavoratori nelle fasce di merito alte, lasciando pochissimi

individui nelle fasce basse, in quanto in tali casi la valutazione evidenzierà i peggiori e non distinguerà i migliori.

Una valutazione con tali risultati, quindi, non migliorerà nulla dal punto di vista della produttività, producendo invece significativi costi dal punto di vista organizzativo ed emotivo, in termini conflittuali e di peggioramento delle relazioni interpersonali.

Invero, per giungere ad una valutazione che sia in grado di incentivare i comportamenti virtuosi, occorrono sistemi di valutazione tecnicamente impostati e conoscibili dai dipendenti, nonché regole chiare e ragionevoli condivise tra soggetto valutato e valutatore.

Occorre anche soffermarsi specificamente sull'idea di valutare e quindi valorizzare il lavoratore non soltanto per la posizione organizzativa che ricopre all'interno dell'azienda pubblica, ma anche per quello che sa fare in termini di competenza (intesa come un insieme di capacità, conoscenze e motivazioni in grado di portare l'individuo a realizzare un risultato non prescritto dall'organizzazione ma frutto di esperienza e creatività) secondo le teorie della skill evaluation.

La valutazione infatti non è solo finalizzata a stimolare una pressione competitiva ma anche a promuovere un circuito virtuoso di condivisione delle strategie aziendali obbligando i valutatori (dirigenti) e i valutati (dipendenti) a parlarsi, conoscersi e comprendersi reciprocamente.

In proposito, stato evidenziato che in situazioni organizzative come quelle dell'impiego pubblico, i risultati di efficienza sono meglio conseguibili non tanto attraverso incentivi monetari quanto grazie al riconoscersi nell'organizzazione e nel dividerne la missione in una logica identitaria.

Rammentando che la vera sanzione conseguente alla mancata attuazione di sistemi di valutazione seri, a prescindere da quelle previste dalla legge, sarà il peggioramento, soprattutto sul piano finanziario, della situazione delle PA italiane, si evidenzia che il sistema delle performance potrà costituire un'occasione per migliorare l'efficienza delle PA a condizione che vengano superate le resistenze e le riluttanze rispetto alle valutazioni differenziate in termini meritocratici operate dai dirigenti nei confronti dei propri collaboratori.

2.4 Correlazione tra efficacia del sistema di valutazione ed efficienza della PA: i dati internazionali

Le evidenze empiriche di comparazione internazionale emerse dalle ricerche incentrate sulla correlazione tra competitività dei Paesi europei ed efficacia delle PA dimostrano che la posizione dell'Italia rispetto agli altri Paesi del mondo è molto arretrata, inducendo soprattutto a soffermarsi sulla circostanza che nei Paesi forniti di sistemi di valutazione delle performance di buon livello, quali i Paesi scandinavi, si registrano ottimi livelli di efficienza delle PA e di competitività a livello internazionale.

L'indagine sulle criticità relative all'attuazione della riforma Brunetta ha, quindi, costituito uno spunto di riflessione significativo sull'esigenza di una applicazione seria e responsabile delle disposizioni introdotte con la riforma e, quindi, sulla necessità di considerare le norme non come meri ostacoli da aggirare, ma come possibili soluzioni alle inefficienze delle PA, secondo una

mentalità manageriale volta al conseguimento di risultati migliorativi reali attraverso gli adempimenti previsti dalla riforma.

È infatti fondamentale che l'adempimento delle previsioni normative introdotte venga inteso come uno strumento di cambiamento tangibile e concreto e che i dirigenti non si limitino ad adempiere ai precetti normativi al solo fine sterile di evitare le responsabilità e sanzioni previste, adoperandosi, invece, mediante l'innovato sistema di valutazione, per sostenere la "fermentazione" degli aspetti motivazionali dei propri collaboratori.

Dunque merita una particolare riflessione il difficile ed ostacolato percorso di attuazione della riforma della PA in quanto importante occasione di confronto tra i soggetti, quali i dirigenti, cui principalmente è rimesso il difficile compito di valorizzare le risorse umane mediante il riconoscimento del merito.

A tal proposito va sottolineata l'utilità di un confronto, secondo i canoni del *peer review*, tra i dirigenti dello stesso ente al fine di equilibrare ed uguagliare le valutazioni del personale e, quindi, evitare che differenti comportamenti adottati dai dirigenti nei processi valutativi portino a valutazioni inique e foriere di contenzioso. Tali rilievi inducono quindi a considerare il potenziale contenzioso che potrà conseguire ad una non corretta attuazione o alla mancata attuazione della riforma. Si consideri, ad esempio, che l'eventuale incapacità dei vertici dell'amministrazione di implementare e far funzionare i sistemi di misurazione e valutazione delle performance, può integrare un inadempimento fonte di responsabilità contrattuale dell'amministrazione e di tutela risarcitoria per i dipendenti, a cui può far seguito la responsabilità amministrativa dei dirigenti, con conseguente intervento della Procura presso la Corte dei Conti per l'accertamento e il ristoro del danno erariale.

Ancora, va rilevata l'opportunità di perseguire gli obiettivi di miglioramento dell'azione amministrativa operando mediante *benchmarking*, ossia processi continui di misurazione di servizi volti al confronto costruttivo con altri enti e, quindi, all'analisi e alla diffusione delle prassi più meritevoli.

Infatti, nell'ambito del complesso progetto di rilancio della PA, il servizio qualificato reso dai dipendenti pubblici con competenza e dedizione, nonché la professionalità dimostrata nello svolgimento delle funzioni conferite, se adeguatamente riconosciuti e valorizzati mediante i sistemi premianti, oltre a consentire il raggiungimento di fondamentali obiettivi economici e sociali, possono rendere il lavoro pubblico fondamentale leva di modernizzazione dell'apparato amministrativo italiano, nonché meritevole esempio di efficienza e capacità professionale.

3. L'attività della CIVIT: sistemi e metodologie per il miglioramento della performance

Alla luce di quanto sin qui evidenziato in tema di performance appare di fondamentale importanza e complessità il compito affidato alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (nota anche come Civit) di supportare le amministrazioni con modelli organizzativi e di comportamento relativi ai sistemi di valutazione e di controllo della qualità dei servizi presenti sul territorio nazionale.

In risposta alle forti istanze di miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico, si è quindi assistito, alla istituzione di organismi

innovativi, quali la Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, deputata ad indirizzare, coordinare e sovrintendere all'attuazione del nuovo apparato normativo oggi delineato in materia di pubblico impiego.

«*La société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration*» (La società ha il diritto di chieder conto a ogni agente pubblico della sua amministrazione) si legge nell'intestazione del sito web istituzionale attivato all'indomani dell'insediamento della Civit, sito attraverso cui è possibile tenersi al corrente su tutte le attività di questo nuovo organismo, istituito dall'art. 13 del d.lgs. n. 150/2009.

Alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche il legislatore, con l'evidente intento di centralizzare gli aspetti fondamentali del nuovo sistema di valutazione del personale, ha affidato i gravosi compiti di promuovere «sistemi e metodologie finalizzati al miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche», di definire parametri e modelli di riferimento per tutte le amministrazioni in materia di sistemi di valutazione, nonché di adottare linee guida per la redazione di Programmi e Piani, in modo da favorire il riconoscimento di meriti e demeriti dei pubblici impiegati e, quindi, pervenire ad adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico.

Invero, le ormai indifferibili esigenze di modernizzazione degli apparati pubblici registrate nel contesto politico-istituzionale in cui è stata varata la riforma in parola hanno portato all'avvio, pressoché immediato, dell'attività deliberativa della Civit, quale valido supporto per gli operatori della PA nel cammino intrapreso verso il raggiungimento degli obiettivi di produttività del lavoro pubblico e maggiore efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni dell'intero territorio nazionale.

Inoltre, tra i primi provvedimenti intervenuti sulla Civit, oltre al d.m. del 12 marzo 2010, merita di essere segnalato il parere n. 870/2010 del Consiglio di Stato che, in riferimento alla natura giuridica di tale organismo, ha chiarito che nonostante la definizione formalmente utilizzata dal legislatore di "Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche" la stessa può essere considerata a tutti gli effetti come un'Authority indipendente.

In particolare, il Consiglio di Stato ha rilevato nell'impianto della Civit «una serie di indizi normativi che rivelerebbero la configurabilità della Commissione come autorità amministrativa indipendente» quali la «posizione di indipendenza di giudizio, di valutazione» e l'autonomia organizzativa e finanziaria espressamente previste dall'articolo 13 del decreto attuativo n. 150/2009. A riprova della natura di Authority, inoltre, va considerato sia il sistema di nomina dei componenti e del suo presidente, sia l'assenza di poteri di controllo da parte di autorità politiche, essendo previsto che l'attività della Commissione sia valutata da un soggetto indipendente, nominato dalla stessa. Tra gli altri indizi che depongono a favore della natura giuridica di Authority della Civit va ricordata anche la titolarità dei poteri e dei rapporti istituzionali con le autonomie locali, nonché il potere di proposta al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai fini dell'emanazione di direttive sugli standard di qualità dei servizi pubblici.

Orbene, i provvedimenti sino ad oggi intervenuti appaiono di notevole rilievo in quanto sanciscono i principi e le linee di azione a cui non solo la

Commissione ma anche tutte le pubbliche amministrazioni italiane interessate dalla riforma dovranno uniformare il proprio *modus operandi*.

La prima Delibera Civit significativa per il delinarsi del sistema di valutazione della performance è stata la n. 88/2010, con la quale è stato descritto il processo per la definizione e misurazione degli standard di qualità dei servizi in riferimento alle prescrizioni stabilite dalla legge 196/2009. Si prevede infatti che la finalità dell'avvio della nuova procedura di verifica dei risultati sia quella di dotare le pa di un sistema attraverso il quale attivare un processo di miglioramento continuo delle performance. A tale sistema è attribuito il compito di assicurare, in prospettiva, il miglioramento della qualità dei servizi pubblici, attraverso una revisione periodica e quindi un innalzamento progressivo degli standard di qualità e l'ottimizzazione dei costi dei servizi erogati. La procedura di definizione del nuovo sistema di valutazione delle amministrazioni deve quindi partire dalla preventiva definizione della mappa dei servizi da queste prodotti ed erogati all'utenza. La fase successiva è quella della definizione, da parte di ciascuna amministrazione, delle dimensioni rilevanti per rappresentare la qualità effettiva dei servizi. La successiva azione consiste nell'elaborazione degli indicatori per la misurazione del livello della qualità dei servizi erogati. Tali indicatori devono essere selezionati in modo da fornire informazioni "distintive e rilevanti" e comunque tali da rendere espliciti i livelli della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate.

Sul tema della valutazione della performance individuale ed organizzativa costituiscono un punto di riferimento fondamentale gli indirizzi emanati dalla Civit anche con la Deliberazione n. 89 del 29 luglio 2010. Tale provvedimento fornisce indicazioni mirate alla definizione dei meccanismi tecnici del controllo della performance, nonché indicazioni delle linee operative destinate agli Organismi Indipendenti di Valutazione delle pa, con un dettagliato esame dei principali profili critici e delle questioni metodologiche connesse all'avvio del nuovo sistema di controllo.

Nell'implementazione dei sistemi di misurazione la Civit impone alle amministrazioni di fare ogni sforzo utile allo sviluppo di indicatori di performance rispetto agli obiettivi programmati (output) così come in termini di servizio agli utenti (outcome), nella più ampia valutazione dell'impatto dell'azione amministrativa. La Delibera in analisi si concentra sull'outcome come valore pubblico prodotto dalle amministrazioni nell'erogazione dei servizi per la collettività.

Un'altra Delibera di notevole interesse metodologico è la n. 104/2010, avente ad oggetto la definizione dei sistemi e delle tecniche di misurazione e valutazione della performance amministrativa e dei principi essenziali per l'instaurazione degli schemi di controllo ai quali gli Organismi Indipendenti di Valutazione delle amministrazioni dovranno necessariamente conformarsi nell'elaborazione dei relativi atti di progettazione.

Invero, i criteri generali sanciti dai precitati documenti vanno opportunamente adattati ad ogni settore specifico, fermo restando che, come statuito in via generale dalla delibera Civit n. 112 del 28 ottobre 2010, il piano della performance deve definire tre elementi fondamentali: gli obiettivi, gli indicatori, e i target.

Tale tematica è stata ulteriormente ampliata nella Delibera n. 1/2012 sulle "Linee guida relative al miglioramento del Sistema di misurazione e

valutazione della performance e dei Piani della performance” emanate dalla stessa Civit il 5 gennaio 2012.

Con la Delibera n. 105/2010, poi integrata dalla Delibera n. 2/2012, vengono invece formulate le linee-guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

Da ultimo, la Delibera n. 5/2012 ha definito le Linee guida relative alla struttura e alle modalità di redazione della Relazione sulla Performance, specificando che la Relazione deve configurarsi come un documento snello e comprensibile accompagnato, ove necessario, da una serie di allegati che raccolgano le informazioni di maggior dettaglio.

La declinazione dei contenuti della Relazione dovrà, inoltre, tenere in considerazione le caratteristiche specifiche dell'amministrazione, ad esempio, in termini di complessità organizzativa, articolazioni territoriali, tipologia di servizi resi al cittadino.

Invero, avendo il legislatore italiano configurato un impianto normativo di matrice europea e nordamericana in cui è assolutamente centrale l'ottimizzazione e la valutazione dei risultati conseguiti dalle PA, è indispensabile la messa a punto da parte della Commissione e di ciascuna amministrazione di un sistema di valutazione effettivamente rispondente ai canoni di trasparenza ed efficacia.

A ben vedere, tale compito risulta essere particolarmente complesso, soprattutto in considerazione delle differenti realtà amministrative, ciascuna caratterizzata da particolari funzioni e livelli di autonomia, presenti sul territorio nazionale.

Dunque, soltanto se l'attività della Commissione si rivelerà effettivamente idonea a supportare le PA con modelli organizzativi sufficienti a colmare le carenze insite nei sistemi di valutazione della prestazione sino ad oggi utilizzati, l'innovato apparato giuridico introdotto con la riforma potrà portare alla reale percezione del miglioramento dei servizi resi dalle PA in favore dei cittadini.

La realizzazione di tale obiettivo, infatti, lungi dal poter essere rimessa esclusivamente agli strumenti giuridici di connotazione marcatamente punitiva introdotti con la riforma, risulta invece ineludibilmente connessa anche all'elaborazione di efficaci strategie operative da parte degli organi di nuova istituzione quali la Commissione.

4. Il rafforzamento del principio di concorsualità: antinomie della disciplina sulle progressioni di carriera e soluzioni praticabili

L'emanazione del d.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009 (c.d. riforma Brunetta) ha avviato un percorso estremamente ampio ed impegnativo di riforma del lavoro pubblico che involge anche il sistema concorsuale interno.

Infatti, una delle chiavi di volta su cui si incentra l'intero apparato della riforma è quella relativa alle progressioni del personale interno che, fino a prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150/2009, chiamavamo “verticali”, e che ora sono denominate “di carriera”.

Di talché, in via di prima approssimazione, va evidenziato che il legislatore del 2009, con il d.lgs. n. 150, ha introdotto un apparato normativo estremamente articolato, volto a riformare profondamente il pubblico impiego anche

attraverso la modifica dell'assetto dei rapporti sin dalla fase dell'assunzione¹ (rectius della selezione).

Al riguardo, si evidenzia che una ricognizione a livello europeo al fine di individuare modelli ed esperienze significative nel campo delle progressioni di carriera ha evidenziato che i processi di riforma delle PA degli Stati membri e dell'Unione europea hanno avuto pesanti ricadute sul lavoro pubblico e in particolare sulle progressioni di carriera, fondamentale strumento di valorizzazione del personale già in servizio presso le istituzioni.

In particolare, nel sistema del lavoro pubblico italiano, è stato previsto quale sistema esclusivo per l'accesso dei dipendenti interni alle categorie (o aree) superiori quello del concorso pubblico², con la sola possibilità di introdurre una riserva di posti per il personale interno in possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno e nel rispetto del limite del 50% dei posti banditi.

Orbene, sebbene a tali progressioni il legislatore abbia legato i più radicali effetti di cambiamento in termini di maggiore selettività delle procedure concorsuali e di prospettive di carriera dei pubblici dipendenti, è proprio in riferimento ad esse che il dettato normativo ha presentato dei gravi ed irrisolti problemi di coordinamento relativi al momento di entrata in vigore delle relative disposizioni.³

¹ Dagli ultimi dati pubblicati il 21.12.12 dalla Ragioneria dello Stato nel Conto annuale 2011 sul pubblico impiego emerge che il numero dei dipendenti pubblici, nel 2011, si è fermato a tre milioni e 283mila, segnando il terzo ribasso consecutivo. Dal 2008 al 2011 i pubblici impiegati sono diminuiti di quasi 154mila unità, circa il 5%, l'equivalente degli abitanti di un capoluogo come Cagliari o Foggia. La Regione Lombardia nel 2011 è risultata essere la Regione italiana con il numero più alto di dipendenti pubblici seguita, nell'ordine, da Lazio, Campania, Sicilia, Veneto, Piemonte, Emilia Romagna e Puglia.

Marcata è la variazione complessiva in riduzione del personale a tempo indeterminato registrata nel 2011 rispetto agli anni precedenti. Il comparto che ha maggiormente contribuito alla riduzione del personale è la Scuola, ma la variazione negativa ha interessato tutti i comparti ad eccezione dei Vigili del Fuoco. Si riportano di seguito i relativi dati pubblicati dalla Ragioneria Generale dello Stato:

-3.429.271 unità nel 2007
-3.436.814 unità nel 2008 (0,2%)
-3.376.211 unità nel 2009 (-1,8%)
-3.315.238 unità nel 2010 (-1,8%)
-3.282.999 unità nel 2011 (-1%).

² Sul tema è rinvenibile copiosa produzione giurisprudenziale. Ex plurimis si rinvia a Cassazione civile sez. un. 15 gennaio 2010 n. 529 che evidenzia che "In forza del disposto di cui all'art. 35, comma 1, d.lg. n. 165 del 2001, nelle amministrazioni pubbliche le assunzioni avvengono in genere mediante concorso, in attuazione del principio dettato dall'art. 97 cost, comma 3".

³ Sul tema di recente si è pronunciata la Corte Costituzionale con la sentenza del 15/1/2010 n. 9 affermando che "le deroghe legislative al principio ex art. 97, 3° comma, Cost., secondo cui agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, seppure previste espressamente dallo stesso articolo, sono sottoposte al sindacato di legittimità costituzionale. In particolare, l'area delle eccezioni al concorso deve essere delimitata in modo rigoroso; più precisamente, le deroghe sono da ritenere legittime solo in presenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificare, dovendo essere funzionali alle esigenze di buon andamento dell'Amministrazione."

4.1 La normativa di riferimento

L'analisi delle questioni interpretative sorte dalle antinomie normative necessita di una preliminare disamina delle disposizioni introdotte con la riforma in materia di progressioni verticali:

- l'art. 24 del d.lgs. n. 150/2009 ha previsto che «le amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 1° gennaio 2010, coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici» destinando, per la progressione di carriera, una «riserva non superiore al cinquanta per cento dei posti a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni» ossia l. n. 449/1997, d.lgs. n. 165/2001 e altre norme in materia di assunzioni contenute nelle Leggi Finanziarie ed in altre leggi speciali;
- l'art. 62 del d.lgs. n. 150/2009 ha modificato l'art. 52 del TU del pubblico impiego n. 165/2001 il cui testo novellato prevede che «Le progressioni fra le aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso»;
- l'art. 31 del d.lgs. n. 150/2009, dopo aver sancito al comma 1 il principio secondo cui «gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi contenuti [...] [nell'articolo] 24, commi 1 e 2», al comma 4 dispone che «Nelle more dell'adeguamento di cui al comma 1, da attuarsi entro il 31 dicembre 2010, negli ordinamenti delle regioni e degli enti locali si applicano le disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto».

Orbene, il combinato disposto dell'art. 24 del d.lgs. n. 150/2009 e dell'art. 52 del TU n. 165/2001 come modificato dal d.lgs. n. 150/2009, ha sancito i seguenti vincoli imposti dal legislatore in materia di progressioni di carriera:

- 1) l'obbligatorietà del concorso pubblico;
- 2) la possibilità della riserva per gli interni non superiore al 50% dei posti messi a concorso;
- 3) il possesso anche da parte del personale interno del titolo di studio previsto per l'accesso dall'esterno.

4.2 La riforma delle progressioni di carriera: le conseguenze applicative

Con specifico riferimento alla giurisdizione il T.A.R. Torino Piemonte sez. II del 25 novembre 2011 n. 1256 ha affermato che: “Nel pubblico impiego in presenza di progressioni di carriera secondo disposizioni di legge o di contratto collettivo, che comportino una progressione verticale consistente nel passaggio ad una posizione funzionale qualitativamente diversa, tale da comportare una novazione oggettiva del rapporto di lavoro, la cognizione della controversia resta riservata al giudice amministrativo; sussiste, invece, la giurisdizione del giudice ordinario nelle controversie attinenti a concorsi per soli dipendenti interni che comportino il passaggio da una qualifica all'altra, ma nell'ambito della stessa area o categoria, sia con acquisizione di posizioni più elevate meramente retributive sia con il conferimento di qualifiche superiori, in base a procedure che l'Amministrazione pone in essere con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro.”

A partire dalla introduzione della riforma cd. Brunetta, le progressioni verticali sono state svolte secondo le regole del concorso pubblico ed il dipendente ha potuto parteciparvi solo se in possesso del titolo di studio previsto per l'accesso dall'esterno.

Tale evenienza suggerisce di porre l'attenzione sull'effetto di radicale superamento delle regole sino agli anni scorsi applicate in materia di progressioni interne, in quanto a decorrere dalla riforma non si è più applicata la regola contrattuale che in passato aveva consentito di sostituire il possesso del titolo di studio richiesto dall'esterno con il possesso del titolo di studio immediatamente inferiore accompagnato da un'anzianità quinquennale o triennale.

In altri termini, con l'entrata in vigore delle nuove disposizioni, il dipendente con profilo di istruttore tecnico (categoria C) ha potuto partecipare alla progressione di carriera per diventare istruttore direttivo tecnico (categoria D) soltanto qualora fosse in possesso della laurea.

È allora ben evidente che, in relazione al requisito del titolo di studio richiesto anche al personale interno per la partecipazione ai concorsi per l'accesso alle categorie superiori, al fine di non frustrare ogni aspettativa di carriera del personale, è fondamentale l'attuazione dell'art. 26 del d.lgs. n. 150/2009 in base al quale le amministrazioni «valorizzano [...] le professionalità sviluppate dai dipendenti interni e a [tal fine] [...] promuovono l'accesso privilegiato dei dipendenti ai percorsi di alta formazione in primarie istituzioni educative e nazionali»: infatti, in base a tale disposizione possono essere stipulate convenzioni tra le PA e le università che facilitino il conseguimento da parte dei pubblici dipendenti dei titoli di studio richiesti dai bandi di concorso.

Inoltre, mediante la previsione del metodo del concorso pubblico viene richiesto anche ai dipendenti interni il superamento di procedure di effettiva selettività, con la conseguenza che non potrà certamente più aver luogo l'espletamento delle forme semplificate di concorso fino ad oggi utilizzate in chiara elusione del disposto costituzionale.

Peraltro, l'art. 24 si completa con l'ulteriore previsione – che giustifica la collocazione di tale disposizione nel Titolo II intitolato Misurazione, valutazione e trasparenza della performance – in base alla quale la circostanza che un dipendente che abbia avuto per almeno 3 anni consecutivi ovvero 5 non consecutivi una valutazione positiva «costituisce titolo rilevante ai fini della progressione di carriera»; invero, ciò obbliga le PA ad inserire nei propri regolamenti e nei bandi di concorso la previsione di punteggi ulteriori da attribuire in sede di valutazione dei titoli ai dipendenti in possesso di tali requisiti.

Di indubbio rilievo sono altresì le conseguenze applicative del limite del 50% fissato per la riserva dei posti agli interni: a titolo esemplificativo si consideri che, con l'entrata in vigore delle disposizioni in esame, la progressione di carriera dalla categoria C alla categoria D di un qualsivoglia dipendente appartenente al comparto enti locali ha potuto aver luogo esclusivamente a seguito di un concorso pubblico ad almeno 2 posti, con riserva al personale interno necessariamente non superiore ad un posto (corrispondente al 50%). Corrispondentemente, ove i posti messi a concorso siano 3, agli interni può esserne riservato soltanto uno, mentre se il posto messo a concorso è uno non può essere prevista alcuna riserva di posti in favore del personale interno.

In relazione a ciò, va evidenziato che le progressioni verticali sono state drasticamente ridotte nei piccoli e medi comuni: è infatti del tutto improbabile

che in un ente di ridotte dimensioni si possa avviare una procedura concorsuale per l'assunzione contemporanea di 2 o più persone con uno stesso profilo professionale. Similmente, negli enti medio-grandi la novella del 2009 ha determinato una forte contrazione del numero delle progressioni verticali.

Può dunque affermarsi che in relazione alle progressioni di carriere si è pervenuti al raggiungimento degli obiettivi prefissati dal legislatore, avendo trovato pienamente attuazione la disciplina volta a contenere il fenomeno degli organici a "piramide rovesciata", generatisi dopo anni di progressioni interne attente quasi esclusivamente alle aspettative di miglioramento economico e di carriera dei dipendenti, anche a discapito delle esigenze di buon funzionamento delle amministrazioni.

Con specifico riferimento alle nuove regole volte alla ridefinizione dei sistemi innovativi di attribuzione selettiva degli incentivi economici e di carriera, coerentemente con quanto evidenziato dalla Corte Costituzionale (cfr. ex plurimis Corte Cost. n. 380/2004, n. 159/2005; n. 154/2006) si è perseguito quindi l'obiettivo di portare a compimento un sistema professionale pubblico passaggio ad una qualifica superiore, il conseguimento di un vero e proprio nuovo posto di lavoro per accedere al quale occorre superare di regola un concorso pubblico effettivamente idoneo a verificare il livello culturale e professionale dei candidati.

In relazione a ciò, va evidenziato che le procedure di reclutamento introdotte con la riforma in materia di progressioni di carriera hanno imposto un attento adeguamento dei regolamenti interni in materia di accesso agli impieghi nelle PA.

In particolare, a questo proposito va osservato che il sistema introdotto ha comportato diverse novità:

- la presenza di un bando unico che consenta l'adeguato e contemporaneo accesso dall'esterno e dall'interno;
- la necessità per le PA di programmare i propri fabbisogni del personale tenendo conto delle risorse finanziarie necessarie per assumere al contempo interni ed esterni;
- l'esigenza di chiarire se la riserva agli interni possa essere riferita solo alla qualifica immediatamente inferiore, oppure – come appare più condivisibile in considerazione del requisito del titolo di studio richiesto – possano essere ammessi anche i soggetti con inquadramento inferiore.

4.3 Questioni interpretative e antinomie normative

Le disposizioni sulle progressioni di carriera, sebbene abbiano avuto il merito di imporre una maggior qualificazione al personale in servizio presso le PA, non può essere taciuto che abbiano dato luogo anche ad una serie di problemi interpretativi generando questioni relative alla possibilità per gli enti locali di espletare nel periodo immediatamente successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del d.lgs. n. 150/2009 concorsi riservati al solo personale interno.

La questione interpretativa, come innanzi accennato, era stata ingenerata dall'antinomia tra la data contenuta nell'art. 24 del d.lgs. n.150/2009 (1° gennaio 2010) e la data prevista dall'art. 31, comma 4, del medesimo decreto per l'adeguamento degli ordinamenti locali (31 dicembre 2010).

In relazione a ciò, una parte della dottrina ha ritenuto corretto individuare quale termine di entrata in vigore delle nuove disposizioni la data del 31 dicembre 2010, basandosi sul presupposto del carattere di norma generale dell'art. 24 applicabile alle PA in genere, e del carattere di specialità rivestito dall'art. 31 che, in quanto norma speciale dettata appositamente per gli enti locali e le Regioni, avrebbe carattere prevalente rispetto all'art. 24.

Diversamente, l'Anci si è spinta fino a ritenere che potessero essere realizzate le eventuali progressioni già programmate e autorizzate in sede di programmazione triennale ed annuale dei fabbisogni di personale alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150/2009. Invero, sebbene le linee guida dell'Anci costituiscano una indispensabile base per l'applicazione delle nuove disposizioni nell'ambito dell'ordinamento locale, puntando l'attenzione sui principi su cui è incardinata la riforma del lavoro pubblico, pare corretto ritenere che esse non siano condivisibili per una molteplicità di ragioni:

1) la novella del d.lgs. n. 150/2009 priva di ogni validità giuridica la programmazione triennale delle assunzioni che abbia previsto per l'anno 2010 i concorsi interni. In proposito si deve rilevare che il programma delle assunzioni è un atto amministrativo che, in quanto tale, deve rispettare il principio di legalità e di subordinazione alla legge, la quale ha chiaramente abolito le progressioni verticali;

2) ai sensi dell'art. 15 delle preleggi, le leggi ordinarie possono essere abrogate da leggi posteriori non solo per dichiarazione espressa del legislatore ma anche mediante un'abrogazione tacita, ossia per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore.

Dunque l'operazione ermeneutica operata dall'Anci in riferimento alle progressioni verticali soltanto previste nei programmi del fabbisogno di personale oltre ad apparire guidata dall'intento politico di consentire una sorta di negoziato contra legem con le organizzazioni sindacali – evidentemente finalizzata ad evitare la frustrazione delle aspettative imprudentemente create tra i dipendenti interni – risulta essere stata di fatto estremamente pericolosa, in termini di responsabilità personali, civili ed amministrative dei dirigenti. Ciò che rileva tuttavia è che a causa del caos legislativo e dei problemi di coordinamento normativo sin qui evidenziati nella prima fase di attuazione del d.lgs. n. 150/2009 si è verificata una inaccettabile difformità dell'applicazione della riforma del pubblico impiego sul territorio nazionale.

Ciò sicuramente ha ostacolato gli attori coinvolti in questo epocale processo di riforma delle PA italiane nello svolgimento del proprio ruolo, rallentando ulteriormente quel già difficile processo di riconquista della fiducia della collettività nell'apparato burocratico del Paese e, soprattutto, nel lavoro pubblico, la cui dignità andrebbe invece riconosciuta, sottolineata e valorizzata.

Da ultimo, in riferimento alla tematica delle progressioni di carriera, va evidenziato che il dettato normativo del d.lgs. del 31 maggio 2010 n. 78 ha presentato gravi ed irrisolti problemi di compatibilità con il dettato costituzionale nella parte in cui sono stati previsti per le progressioni di carriera ed i passaggi tra le aree disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 effetti ai fini esclusivamente giuridici.

5 Il ridimensionamento dell'intervento dei sindacati: gli effetti e proposte di correttivi

Il d. lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009 ha introdotto una profonda riforma della disciplina del lavoro pubblico, anche all'insegna di una razionalizzazione delle procedure della contrattazione collettiva.

In particolare, in merito al sistema delle fonti, va rilevato che si è puntato ad una espansione dell'area della competenza legislativa sulle materie del rapporto di lavoro e delle relazioni sindacali. Correlativamente, è stato ridimensionato il ruolo della contrattazione collettiva, la quale, ai sensi dell'innovato art. 40 del d. lgs. 165/2001, "determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro nonché alle materie relative alle relazioni sindacali". In particolare, pur restando salva la competenza esclusiva della contrattazione collettiva in materia di trattamenti retributivi fondamentali, in materia di valutazione ai fini del trattamento economico accessorio, mobilità, progressioni economiche e sanzioni disciplinari, la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalla legge. Inoltre, nell'ambito della ridefinizione degli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva operata dalla riforma in esame, assumono particolare rilievo alcuni fondamentali principi orientativi: la convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali; il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure della contrattazione collettiva mediante la previsione di specifiche scadenze temporali per la contrattazione; il rafforzamento dei controlli interni ed esterni sulla contrattazione; la selettività nell'erogazione delle risorse da parte dei contratti collettivi.⁴

5.1 Il riordino della contrattazione integrativa: i rischi di contenzioso

Con particolare riferimento alla contrattazione integrativa, va evidenziato che la contrattazione collettiva nazionale disciplina, in coerenza con il settore privato, la struttura contrattuale, i rapporti fra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi nazionali integrativi (Accordo quadro 30 Aprile 2009).

Le P.A. quindi attivano autonomi livelli di contrattazione integrativa nel rispetto dei vincoli di bilancio. La contrattazione integrativa è finalizzata ad

⁴ Sul tema si segnala C. Cassazione civile sez. lav., del 25 febbraio 2011, n. 4653 in cui viene evidenziato che "deve escludersi "in radice" il potere del datore di lavoro pubblico di introdurre deroghe, anche a favore dei dipendenti, all'assetto definito in sede di contrattazione collettiva. Si tratta di uno dei principi cardine della riforma consistita nella "contrattualizzazione" del rapporto di lavoro pubblico, espresso in numerose disposizioni del suo "statuto" (d.lg. 165/2001): i rapporti di lavoro sono regolati esclusivamente dai contratti collettivi e dalle leggi sul rapporto di lavoro privato; i contratti individuali possono incidere sui trattamenti economici definiti in sede collettiva solo se specificamente abilitati dalla legge; persino il potere legislativo - salvo che non introduca esplicitamente una clausola di salvaguardia - deve cedere di fronte alle disposizioni dei contratti collettivi in ambito normativo ed economico (art. 2 e art. 3); sul trattamento economico, interamente definito dai contratti collettivi, non può incidere il datore di lavoro in violazione del principio di parità di trattamento contrattuale (art. 45, commi 1 e 2); si veda poi il complesso di norme che regolano la stipulazione dei contratti collettivi e la verifica e il mantenimento dei costi (art. 46, 50).

assicurare adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della prestazione individuale e collettiva del personale attraverso trattamenti economici accessori (art. 2 L. n. 203/2008).

Le risorse per gli incrementi retributivi per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali delle amministrazioni regionali e locali sono definite dal governo, nel rispetto dei vincoli di bilancio, del patto di stabilità o di analoghi strumenti. I trattamenti economici sono legati al raggiungimento di risultati programmati, ovvero allo svolgimento di attività che richiedono particolare impegno e responsabilità.

La contrattazione integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai C.C.N.L. tra i soggetti e con le procedure che questi ultimi prevedono, mentre i C.C.N.L. determinano i criteri e limiti finanziari entro i quali si deve svolgere la contrattazione integrativa.

Le P.A. regionali e gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti di quanto stabilito dalla contrattazione nazionale e nei limiti di virtuosità fissati per la spesa del personale, dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità. Lo stanziamento di tali risorse aggiuntive è correlato all'effettivo rispetto dei principi in materia di misurazione e valutazione delle *performance* e in materia di meriti e premi.

Le amministrazioni pubbliche devono riconoscere selettivamente le progressioni economiche ad una quota limitata di dipendenti in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione, sulla base di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e integrativi di lavoro e nei limiti delle risorse disponibili

I contratti nazionali definiscono, inoltre, il termine delle sessioni negoziali in sede decentrata, ma se non si raggiunge l'accordo la P.A. può provvedere in via provvisoria sulle materie oggetto del mancato accordo fino alla successiva sottoscrizione (art. 40 comma 3^{ter}).

Il legislatore del 2009 ha anche fissato specifici termini per l'adeguamento dei contratti alla nuova ripartizione per materia e alle disposizioni in materia di merito e premialità. Decorso i termini, i contratti integrativi cessano di avere efficacia e non possono più essere applicati.

Le PA non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai CCNL o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti dalla programmazione annuale pluriennale.

In caso di violazione di tali vincoli le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli artt. 1339 e 1419 comma 2 c.c.

Con specifico riferimento alle possibili conseguenze ingenerate dal nuovo sistema in termini di contenzioso, va evidenziato che la giurisprudenza della Corte dei Conti ha sottolineato la configurabilità di un danno da contrattazione collettiva ed una responsabilità diffusa tra delegazione trattante di parte pubblica, RSU e RSA, amministratori, revisori, e coloro che applicano le clausole nulle (dirigenti). Relativamente a questi ultimi, inoltre, in coerenza con il descritto contesto di ampliamento dei poteri e delle responsabilità dei dirigenti, è stato previsto un argine per la contrattazione collettiva sull'organizzazione e i poteri dirigenziali (cfr. il nuovo art. 40, D. Lgs. n. 165/2001).

Inoltre, è stato previsto l'obbligo per le P.A. di pubblicare sul loro sito istituzionale i contratti integrativi con la relazione tecnico finanziaria e quella

illustrativa, così come certificate dagli organi di controllo interni (revisori). In caso di mancato adempimento, oltre ad essere previste sanzioni disciplinari in capo ai responsabili, è fatto divieto alle PA di procedere a qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa.

5.2 La riforma: un rimedio alle criticità del sistema

Al fine di spiegare l'intervento riformatore del 2009, è opportuno prendere avvio dal fallimento dell'obiettivo della contrattazione integrativa di incentivazione della produttività attraverso l'erogazione selettiva e meritocratica di quote di salario accessorio. Il predetto obiettivo, infatti, stabilito sin dalla legge istitutiva della privatizzazione, dal d.lgs. 165/2001 e dall'accordo sulla politica dei redditi del 23 luglio del 1993, non è mai stato portato ad effettivo compimento.

Tale evenienza si è verificata da una parte perché le risorse sono state distribuite in modo indifferenziato e non selettivo, dall'altra per il cd. fenomeno dello slittamento retributivo.

In altri termini, agli incrementi retributivi non corrispondeva una maggiore efficienza dei servizi pubblici erogati.

I ritardi nei rinnovi contrattuali hanno contribuito infatti a piegare la contrattazione di secondo livello ad obiettivi di tutela salariale con una sorta di effetto sostitutivo del contratto nazionale con la conseguenza ultronea che le componenti accessorie della retribuzione nate come variabili sono divenute fisse e continuative.

La preoccupazione del legislatore di impedire che la contrattazione continuasse ad essere utilizzata in modo distorto e l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica hanno portato ad incidere sulla contrattazione con la riforma di cui al d.lgs. n. 150/2009, con il d.l. 112/2008 convertito in l. 133/2008, con le leggi finanziarie degli ultimi anni e con l'attività concertativa del Governo confluita nelle Intese con le parti sociali del 30 ottobre 2008, del 22 gennaio, del 30 aprile 2009, fino all'Intesa dell'11 maggio 2012.

In particolare, la legge è intervenuta su diversi versanti: con la riduzione delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa, con l'introduzione di limiti cogenti nell'ambito del sistema di valutazione, con il potenziamento dei poteri dirigenziali nelle relazioni sindacali, con l'ampliamento del regime del controllo e sanzionatorio, con oneri di trasparenza e comunicazione in tema di contrattazione integrativa.

Uno dei maggiori aspetti di criticità del lavoro pubblico è connesso all'uso incontrollato della contrattazione, alle progressioni economiche non rispondenti a criteri meritocratici e all'inadeguatezza della classe dirigente rispetto al processo di decentramento che hanno di fatto generato diverse patologie nella gestione delle risorse umane e nel funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

Infatti, con la riforma di cui al d.lgs. del 25 ottobre 2009 n. 150 è stata confermata la linea già emersa in precedenti atti legislativi quali il d.l. 112/2008 che già provvedeva a ridurre le risorse utili in materia di trattamenti economici depotenziando la contrattazione integrativa.

5.3 Il nuovo quadro delle relazioni sindacali

Diversa è quindi la forma delle relazioni sindacali da attivare a seguito della cd. riforma Brunetta, avendo con essa il legislatore da un lato attribuito maggiori poteri al datore di lavoro pubblico anche attraverso la sottrazione alla contrattazione di una serie di materie e dall'altro stabilito una forte subordinazione della contrattazione decentrata alla legge delineata dalla L. 15/2009.

In particolare, svariate disposizioni del decreto 150/2009 hanno configurato pesanti restrizioni dell'autonomia della contrattazione sindacale e in particolare le disposizioni in materia di valutazione del merito non prevedono nessuna forma di relazioni sindacali, in assenza delle quali l'attività valutativa corre il rischio di divenire espressione di mera discrezionalità.

La tematica della contrattazione decentrata, con particolare riferimento alle tempistiche per l'adeguamento dei contratti integrativi preesistenti al d.lgs. 150/2009 e ai contratti integrativi successivamente intervenuti, è stata oggetto di riordino con il decreto correttivo della riforma approvato con il d.lgs. n. 141/2011.

5.4 L'Intesa dell'11 maggio 2012: premessa per il nuovo sistema sindacale

Da ultimo, al fine di delineare un quadro delle relazioni sindacali nel nuovo sistema del lavoro pubblico è opportuno menzionare il protocollo firmato l'11 maggio 2012 dal Ministro per la Pubblica Amministrazione, Regioni, e Province. L'Intesa in discorso costituisce una premessa fondamentale per ogni futuro intervento normativo e prevede una nuova modulazione del sistema delle relazioni sindacali, la razionalizzazione e semplificazione dei sistemi di misurazione e valutazione performance, il riordino dei sistemi di formazione del personale, il rafforzamento del ruolo, delle funzioni e della responsabilità della dirigenza e il riordino delle tipologie flessibili utilizzabili dalle PA.

Più precisamente, l'intesa individua taluni capisaldi che dovranno orientare il processo di riforma del mercato del lavoro pubblico: per quanto concerne le modalità di reclutamento, si ribadisce regola concorso pubblico ex art. 97 Cost., la volontà di riordino complessivo delle tipologie contrattuali flessibili nella PA per evitarne l'uso improprio, e l'importanza della valorizzazione nei concorsi pubblici dell'esperienza professionale pregressa maturata con i contratti flessibili nella PA; la tipologia contrattuale del contratto subordinato a tempo indeterminato viene definita quale tipologia utilizzata di regola; viene espressa la volontà di garantire il più ampio accesso ai cittadini UE alla PA italiana; viene sancita la volontà di un complessivo riordino della materia dei licenziamenti e delle sanzioni disciplinari; viene incentivato l'uso dello strumento della mobilità volontaria nella gestione dei fabbisogni di personale nella PA, ammettendo la possibilità di deroga a quella preventiva.

6 Modifiche ed integrazioni alla c.d. riforma Brunetta: il decreto correttivo n. 141/2011

Nell'ambito dell'intensa stagione di sostanziale riscrittura del sistema del lavoro pubblico culminata con la c.d. riforma Brunetta, il d.lgs. del 1° agosto 2011 n. 141, in vigore dal 06 settembre 2011, ha introdotto significative modifiche al d.lgs. n. 150/2009 e, quindi, al d.lgs. n. 165/2001.

In via di prima approssimazione, va evidenziato che le principali innovazioni apportate dal legislatore del 2011 hanno riguardato la suddivisione in fasce di merito del personale ai fini della distribuzione del trattamento economico accessorio legato alla performance, l'immediata applicabilità delle disposizioni previste dal d.lgs. n. 150/2009 in tema di relazioni sindacali ed i limiti al conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001.

6.1 Fasce di merito del personale: il rinvio dell'applicazione

La novità di maggior rilievo relativa al sistema premiale del personale dipendente e dirigente ha riguardato il rinvio dell'applicazione della differenziazione retributiva per fasce di merito prevista dall'art. 19, commi 2 e 3, e dall'art. 31, comma 2, del d.lgs. n. 150/2009 a decorrere dalla stipula del nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro, ossia successivamente alla tornata contrattuale relativa al quadriennio 2006-2009.

Al riguardo, va tuttavia evidenziato che il medesimo art. 6 del d.lgs. n. 141/2011 ha consentito di utilizzare, nelle more dei menzionati rinnovi contrattuali, le eventuali economie aggiuntive destinate all'erogazione dei premi di cui all'art. 16, comma 5, d.l. n. 98/2011, convertito dalla l. n. 111/2011 (cd. manovra estiva).

Dunque, il decreto correttivo, ha sancito l'immediata applicabilità delle fasce di merito limitatamente al fine di ripartire le risorse aggiuntive previste dal citato d.l. n. 98/2011 e derivanti dai risparmi realizzati dai singoli enti sulla base di specifici piani.

Peraltro, il d.lgs. n. 141/2011 ha modificato l'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 150/2009 sancendo la non applicabilità del sistema premiale a fasce negli enti locali in cui il numero dei dipendenti in servizio non sia superiore a quindici e il numero dei dirigenti non sia superiore a cinque.

Tuttavia sono stati confermati i principi di selettività, premialità e meritocrazia mediante la previsione dell'obbligo di garantire l'attribuzione selettiva della quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance.

6.2 L'applicabilità retroattiva delle disposizioni in materia di relazioni sindacali

In riferimento alla questione dell'immediata applicabilità delle disposizioni previste dal d.lgs. n. 150/2009 in materia di relazioni sindacali, l'art. 5 del decreto n. 141/2011 correttivo della riforma, ha introdotto una disciplina interpretativa con efficacia retroattiva, quale risposta alle numerose interpretazioni giudiziali intervenute e concluse con declaratoria di antisindacalità della condotta del datore di lavoro pubblico⁵.

⁵ In proposito si rinvia ex plurimis all'ordinanza del Tribunale di Verona del 2 maggio 2011.

Più precisamente, il legislatore, fornendo un'interpretazione autentica sul contenuto dell'art. 65, commi 1, 2 e 4, del d.lgs. n. 150/2009, ha chiarito che i contratti collettivi decentrati integrativi in corso alla data di entrata in vigore del predetto decreto necessitavano di adeguamento entro il 31 dicembre 2010 (per le p.a. statali), mentre ai contratti stipulati successivamente al 15 novembre 2009 si applicano le regole dettate dal medesimo d.lgs. n. 150/2009. Inoltre, in riferimento all'art. 65, comma 5, del d.lgs. n. 150/2009 è stata affermata l'immediata applicabilità, a decorrere dal 15 novembre 2009, di tutte le disposizioni in tema di contrattazione sindacale nazionale e integrativa contenute nel titolo IV del Capo IV del d.lgs. n. 150/2009, nonché negli artt. 34 e 54 del d.lgs. n. 150/2009, modificativi degli artt. 2, 5 e 40 del d.lgs. n. 165/2001.

Di contro, è stata chiarita l'applicabilità di tutte le disposizioni relative al procedimento negoziale di approvazione dei contratti collettivi nazionali e, in particolare, di quelle contenute nell'art. 41, commi da 1 a 4, nell'art. 46, commi da 3 a 7, e nell'art. 47 del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dal d.lgs. n. 150/2009, a decorrere dalla tornata contrattuale successiva a quella in corso al 15 novembre 2009, data di entrata in vigore dello stesso d.lgs. n. 150/2009.

6.3 Incarichi dirigenziali a tempo determinato

Il decreto correttivo ha introdotto, altresì, disposizioni di notevole interesse per il personale dirigente degli enti locali: in particolare, le novità relative agli incarichi dirigenziali a contratto sono state previste dal nuovo comma 6-quater dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 in merito alla possibilità, per gli enti locali collocati nella classe di virtuosità più alta, di estendere fino alla percentuale del 18% della dotazione organica dirigenziale a tempo indeterminato il numero degli incarichi dirigenziali a contratto conferibili ai sensi dell'art. 110, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000.

È stata quindi confermata l'applicabilità della percentuale dell'8% di cui all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001 per il conferimento degli incarichi dirigenziali a tempo determinato nel caso in cui gli enti locali non raggiungano i descritti parametri di elevata virtuosità.

Al riguardo va inoltre precisato che la possibilità di avvalersi di dirigenti a tempo determinato fino alla predetta percentuale del 18% riguarda soltanto le amministrazioni soggette a patto di stabilità ed è subordinata all'emanazione di un apposito decreto ministeriale volto a stabilire e disciplinare le diverse classi di virtuosità, così come previsto dall'art. 20, comma 3, del d.l. n. 98/2011.

Peraltro, mediante la disciplina transitoria contenuta nell'art. 6 del d.lgs. n. 141/2011, sono stati fatti salvi, fino alla loro scadenza, i contratti a tempo determinato stipulati anteriormente al 9 marzo 2011 che abbiano superato le previsioni dell'8%, purchè conformi alle limitazioni finanziarie sulla spesa del personale e sull'utilizzo dei contratti a termine.

Dunque, le conseguenze applicative delle descritte integrazioni alla riforma hanno assunto un rilievo significativo nell'ambito del complesso progetto di rilancio della PA, in quanto, come è evidente, hanno costituito un intervento risolutivo di annose questioni relative proprio alle chiavi di volta su cui è incentrata la riforma del lavoro pubblico, quali le relazioni sindacali, il sistema delle fasce di merito e l'accesso alla dirigenza pubblica.

L'applicazione nel tempo delle nuove disposizioni normative emanate ha consentito, infatti, l'individuazione delle criticità del sistema riformistico e, conseguentemente, l'opportuna formulazione di interventi normativi chiarificatori, presupposti indefettibili per la prosecuzione del percorso estremamente ampio di riforma del lavoro pubblico e di complessivo rinnovamento dell'apparato amministrativo italiano.

SEZIONE SECONDA
Misure di contenimento della spesa del lavoro pubblico: gli effetti di nuove rigidità

1 D.l. 31 maggio 2010, n. 78: conseguenze delle misure di stabilizzazione finanziaria e competitività

Il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, coordinato con la legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», per espressa affermazione del legislatore si colloca «nell’ambito degli interventi tesi a ridurre la spesa per redditi da lavoro dei dipendenti pubblici, in considerazione dell’eccezionalità della situazione economica internazionale ed al fine di salvaguardare gli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea».

Le principali misure relative al contenimento delle spese in materia di pubblico impiego hanno riservato ai lavoratori pubblici un significativo sacrificio in termini economici imponendo tagli che incidono pesantemente sulle loro retribuzioni bloccate per i prossimi anni.

1.1 Il cd. blocco delle retribuzioni

L’art. 9 del d.l. n. 78/2010, al comma 1, ha previsto che «per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio [...] non può superare, in ogni caso, il trattamento in godimento nell’anno 2010», fatta salva l’erogazione dell’indennità di vacanza contrattuale.

Inoltre, il comma 17 dello stesso articolo ha sancito il “blocco” della contrattazione prevedendo che per il personale pubblico non debba aver luogo alcun rinnovo contrattuale nel triennio 2010-2012.

Il d.l. 78/2010 ha, quindi, confermato la linea già emersa in precedenti atti legislativi (Legge Finanziaria per il 2006, d.l. 112/2008 convertito nella l. n. 133 del 2008) che hanno ridotto le risorse utili in materia di trattamenti economici depotenziando la contrattazione integrativa.

A fondamento delle misure descritte vi è l’analisi dei dati contenuti nel rapporto semestrale sulle retribuzioni del pubblico impiego attraverso cui si è evidenziato che le dinamiche retributive dei dipendenti pubblici, negli ultimi dieci anni, hanno avuto una crescita pari al 39,7 per cento, a differenza di quelle del settore privato la cui percentuale di crescita è stata del 25,7 per cento. Il menzionato rapporto, inoltre, ha messo in evidenza che i contratti di lavoro del pubblico impiego nell’ultimo biennio si sono allineati al tasso di inflazione programmata del 3,2 per cento e che il blocco dei contratti previsto dal comma 17 dell’art. 9 del d.l. 78/2010, comporterà minori spese per 6,5 miliardi di euro, contribuendo a realizzare una sostanziale parità delle curve di crescita retributiva tra pubblico e privato nel 2013.

Dunque, il d.l. 78/2010 ha costituito un provvedimento attraverso cui è stato imposto un tetto al trattamento economico individuale che può essere erogato nei prossimi anni ai singoli dipendenti pubblici, evidentemente considerati dal legislatore quali lavoratori privilegiati e fortunati in quanto beneficiari di una pressoché assoluta garanzia del posto di lavoro.

Tra gli interventi più incisivi volti al contenimento della spesa rientra anche la previsione di cui al comma 2 del citato art. 9 in base alla quale, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013, i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale «superiori a 90.000 euro lordi annui sono ridotti del 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro».

Inoltre, i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari di incarichi dirigenziali non possono essere stabiliti in misura superiore rispetto al contratto stipulato dal precedente titolare ovvero, in caso di rinnovo, dal medesimo titolare.

1.2 La raterizzazione del t.f.r.

La finalità del contenimento della spesa pubblica è perseguita, altresì, anche attraverso la misura introdotta dall'art. 12, comma 7, consistente nella rateizzazione della buonuscita per i lavoratori alle dipendenze delle PA: il riconoscimento del trattamento di fine rapporto o di ogni indennità equipollente spettante a seguito della cessazione dall'impiego sarà infatti effettuato in un'unica soluzione solo se il suo ammontare non è superiore ai 90.000 euro, in due *tranche* se è compreso tra i 90.000 e i 150.000 euro e in tre rate annuali se è superiore o uguale a 150.000 euro.

Peraltro, ai sensi dell'art. 12, comma 10, con effetto sulle anzianità contributive maturate a decorrere dal 1° gennaio 2011, per i pubblici impiegati il computo dei trattamenti di fine servizio comunque denominati verrà effettuato in base a quanto previsto dall'art. 2120 c.c. con applicazione dell'aliquota del 6,91 per cento.

1.3 Nuove rigidità e riduzione degli organici: conseguenze e distorsioni

La Manovra finanziaria per l'anno 2010 ha inciso, altresì, sull'istituto della concessione – resa facoltativa dal d.l. 112/2008, art. 72 – del trattenimento in servizio dei dipendenti pubblici per il periodo massimo di un biennio oltre i limiti d'età: a decorrere dal 1° gennaio 2011, infatti, i prolungamenti del servizio sono stati disposti esclusivamente nell'ambito delle facoltà assunzionali previste dal legislatore vigente in base alle cessazioni del personale dell'anno precedente. Ne è conseguita un'utilizzazione estremamente ridotta dell'istituto dei trattenimenti in servizio, dovendo questi essere considerati, «sul piano squisitamente finanziario, come nuove assunzioni».

A quest'ultimo proposito va evidenziato che sono state introdotte numerose disposizioni in materia di riduzione degli organici e limitazioni del reclutamento che, a decorrere dal 1° gennaio 2011, hanno comportato nuovi e più drastici limiti per le assunzioni a tempo indeterminato.

In particolare, in applicazione del principio del *turn over*, per il triennio 2011-2013 è stata prevista la possibilità per le PA di procedere alle assunzioni solamente nel limite del 20 per cento – successivamente innalzato al 40% - delle cessazioni dell'anno precedente. Tale percentuale – che si è applicata a decorrere dal 1° gennaio 2011 con riferimento alle cessazioni verificatesi nel

2010 – per gli enti locali è correlata non al numero dei dipendenti cessati ma al costo di essi. Più precisamente, gli enti con una percentuale del rapporto tra spese del personale e spese correnti inferiore al 40 per cento, potranno procedere ad assunzioni di personale nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Diversamente, per gli enti in cui le spese del personale incidono sulle spese correnti in misura pari o superiore al 40 per cento è sancito il divieto – già introdotto con il d.l. 112/2008 in percentuale diversa – di procedere all'assunzione di personale a qualunque titolo.

Va evidenziato in merito alle conseguenze applicative discendenti da siffatte disposizioni, che il 40 per cento costituisce una misura estremamente bassa per assumere. Basti pensare che un dipendente di un ente locale di categoria C ha un costo per un lavoro a tempo pieno e per tutto l'anno di circa 30mila euro, comprensivo di oneri. In caso di cessazione di tale dipendente si potranno di fatto spendere solamente 6mila euro, ovvero una spesa davvero limitatissima. Ne consegue un forte pregiudizio, soprattutto per i piccoli enti, in termini di concrete possibilità di gestione di servizi e attività che il legislatore ancora attribuisce alle autonomie.⁶

Infine, la sanzione del divieto di assunzione già prevista dall'art. 76 del d.l. 112/2008 per il mancato rispetto del patto di stabilità, con la manovra estiva in commento è stata sancita anche per gli enti locali che non rispettino l'obbligo di riduzione delle spese di personale ai sensi del comma 557 della Legge Finanziaria 2007, così come riscritto dal d.l. 78/2010.

1.4 Limiti e antinomie normative di misure che rallentano il rilancio della PA

Sebbene l'analisi delle citate disposizioni evidenzi come il legislatore abbia affidato all'applicazione delle nuove le misure introdotte l'ambiziosa finalità di porre rimedio alla grave situazione della finanziaria del Paese, il dettato normativo ha presentato dei gravi ed irrisolti problemi di compatibilità con il dettato costituzionale. In particolare, di stampo incostituzionale può essere considerata la previsione contenuta nell'ultimo periodo del comma 21 dell'art. 9 in base alla quale «per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici». Infatti, la conservazione del medesimo trattamento economico sarebbe possibile solo ove al riconoscimento giuridico non corrisponda un mutamento di mansioni in quanto l'art. 36 Cost. prescrive la corresponsione di una retribuzione proporzionata alla qualità e alla quantità di lavoro. Peraltro, il medesimo comma 21 è apparso foriero di evidenti disparità di trattamento relativamente all'esito dei concorsi pubblici con riserva al personale interno in percentuale del 50 per cento: infatti, mentre è stato previsto che ai candidati vincitori esterni all'amministrazione debba essere

⁶ Si rinvia in proposito alla determinazione dirigenziale n. 23 del 19.07.2012 del Comune di Bitritto (Prov. Bari). È opportuno sottolineare al riguardo che ai fini della copertura finanziaria delle nuove assunzioni l'art. 76, comma 7, del d.l. 112/2008 ha previsto una deroga ai rigorosi limiti assunzionali per il personale che consente l'esercizio di funzioni fondamentali quali quelle di Polizia Locale. Ciò ha indotto gli Enti, pur di sopperire alle gravi carenze di organico, ad effettuare assunzioni destinando al servizio di Polizia Municipale i vincitori di concorsi banditi per profili amministrativi.

corrisposto un trattamento economico corrispondente alla categoria per cui il concorso è stato bandito, ai dipendenti già in servizio presso l'ente che partecipino come riservatari – o, addirittura, come esterni perché privi dei requisiti temporali necessari per usufruire della riserva – pur essendo vincitori, dovrebbe spettare il solo passaggio giuridico e non anche quello economico, con evidente lesione dei principi di uguaglianza e proporzionalità della retribuzione.

Alla luce della disamina sin qui operata delle principali misure di contenimento della spesa introdotte in materia di pubblico impiego, è ben evidente che siamo in presenza di disposizioni che, pur essendo informate al principio del coordinamento della finanza pubblica, dettano vincoli assai penetranti incidendo in modo significativo sulle scelte effettuate dalle singole amministrazioni.

In particolare, talune disposizioni della Manovra finanziaria per l'anno 2010 dettate in materia di pubblico impiego, inserendosi nel solco già tracciato dal d.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009 (c.d. riforma Brunetta), sembrano essere espressione di quei canoni di politica legislativa che, nel perseguimento della finalità di riduzione dei costi della pubblica amministrazione, giunge a considerare la generalità dei lavoratori pubblici quasi esclusivamente come un “peso” finanziario incapace di essere adeguatamente produttivo.

Dall'impianto complessivo della riforma del lavoro pubblico emerge che se, da un lato, vengono imposti alle amministrazioni sistemi di incentivazione del personale, che evidentemente si basano sulla considerazione che i dipendenti pubblici possano migliorare se incentivati, dall'altra vengono disposte misure che mortificano la categoria e frustrandone gli aspetti motivazionali.

Viene dunque a profilarsi il rischio di contraddittorietà delle misure da ultimo introdotte nell'ordinamento del lavoro pubblico, in quanto difficilmente potrà essere ridotta la spesa pubblica derivante dai redditi da lavoro dipendente senza compromettere l'incentivazione di comportamenti virtuosi dei dipendenti stessi.

In un atteggiamento che non si pretende idealistico ma quantomeno non vessatorio nei confronti dei dipendenti pubblici pare doveroso riconoscere che nell'ambito di essi esistano pur sempre dei lavoratori seri e onesti, anch'essi immolati insieme ai cd. “fannulloni” come capri espiatori sull'altare di un'incessante campagna mediatica volta a distogliere l'attenzione dell'opinione pubblica dalle reali cause del possibile tracollo finanziario del Paese.

Al fine di portare a compimento il complesso progetto di rilancio e ottimizzazione del lavoro pubblico, dunque, è indispensabile il superamento di tale clima culturale, inutilmente frustrante e demotivante, basato su pregiudizi qualunquistici e superficiali espressi nei confronti dei lavoratori pubblici, la cui profonda trasformazione comportamentale è collegata soprattutto alla creazione di condizioni sociali e culturali tali da poter generare una reale affezione al lavoro, vero fondamento ineludibile nel processo di modernizzazione dell'apparato amministrativo italiano.

2 Il bilancio della Corte dei Conti sul contenimento della spesa del lavoro pubblico

All'indomani della sottoscrizione dell'Intesa dell'11 maggio 2012 volta a ridefinire l'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego, nonché dell'intensa stagione di produzione legislativa caratterizzata da stringenti misure di contenimento della spesa del personale, la Corte dei Conti ha pubblicato la relazione sul costo del lavoro pubblico per l'anno 2012.

La stesura di tale relazione è prevista dall'art. 60, comma 4, del d.lgs. 165/2001, quale esplicitazione del ruolo affidato dall'art. 100 Cost. alla Corte dei Conti di organo al servizio dello Stato-comunità e, soprattutto, ente garante imparziale degli equilibri di finanza pubblica e dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

È indubbio, soprattutto alla luce della necessità di procedere al riequilibrio dei conti pubblici, che la relazione in commento rappresenti un rilevante referto sugli andamenti della finanza pubblica, nell'ambito della quale la spesa per i redditi da lavoro dipendente rappresenta una variabile critica in quanto caratterizzata, negli ultimi decenni, da un andamento disordinato e fuori controllo.

Invero, il contesto sistematico in cui interviene l'attività refertuale in commento è incisivamente caratterizzato dal blocco della contrattazione collettiva nazionale di tutti i comparti del settore pubblico per il triennio 2010-2012, dalla cristallizzazione fino al 2014 del trattamento economico ordinariamente spettante, dalla riduzione percentuale dei redditi più elevati, dall'inasprimento dei vincoli alle facoltà assunzionali. Più specificamente, gli interventi volti al contenimento della spesa derivante dal lavoro pubblico introdotti con il d.l. n. 112/2008, convertito nella l. n. 133/2008, e culminati con il d.l. n. 78/2010, convertito nella l. n. 122/2010, sono stati da ultimo ulteriormente rafforzati dalle due manovre estive del 2011 (d.l. n. 98/2011⁷ e d.l. n. 138/2011⁸), dalla legge di stabilità per il 2012 (l. n. 183/2011) e dal c.d. decreto "salva Italia" (d.l. n. 201/2011 convertito nella l. n. 214/2011).

La Corte, quindi, sulla base di dati analitici, attendibili ed attuali e, soprattutto, mediante l'analisi dell'andamento delle singole voci di spesa e

⁷ Il Decreto Legge 6 luglio 2011, n. 98 coordinato con la Legge di conversione 15 luglio 2011, n. 111 pubblicata in Gazzetta Ufficiale 16 luglio 2011, n. 164, cosiddetta manovra estiva 2011, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria ha introdotto, tra le altre, importanti novità nelle materie che qui di seguito si riportano: contenzioso previdenziale, controversie Agenzia delle Entrate, cd. ravvedimento sprint, accertamenti esecutivi, spesometro, reclamo, mediazione e chiusura di liti fiscali pendenti, contributo unificato, studi di settore, regime fiscale di vantaggio per l'imprenditoria giovanile e lavoratori in mobilità (ex regime dei contribuenti minimi), I.R.A.P. su banche e assicurazioni, imposta di bollo sui dossier titoli, chiusura Partite IVA inattive, addizionale "bollo" per gli autoveicoli, sanzioni tributarie, versamenti in ritardo, riporto delle perdite, beni ammortizzabili, ritenute su bonifici per oneri detraibili (ristrutturazioni edilizie e risparmio energetico), incremento di produttività, indagini finanziarie, imprenditori agricoli, finanziamenti infragruppo a soggetto non residente.

⁸ Con la cd. Manovra bis, entrata in vigore con il decreto legge 138/2011 si è puntato ad una "correzione" sui conti pubblici da 20 miliardi nel 2012 e 25,5 miliardi nel 2013. Non sono stati previsti tagli (diretti) a sanità, scuola, ricerca, cultura e 5 per mille, ma vengono anticipate alcune norme contenute nella manovra di luglio, come il graduale innalzamento dell'età pensionabile delle donne. Sono invece stati previsti tagli ai costi della politica (e delle amministrazioni, specie per Regioni, province e comuni), il reato di "caporalato" per chi utilizza manodopera in modo irregolare e la chiusura di enti pubblici non economici con meno di settanta dipendenti. Si estende anche al 2012, 2013 e 2014 la possibilità per le pubbliche amministrazioni di risolvere unilateralmente il rapporto di lavoro di propri dipendenti al compimento dei 40 anni di anzianità contributiva.

l'evidenziazione dei fattori che hanno inciso sulla dinamica dei trattamenti retributivi degli ultimi anni, fornisce una rappresentazione contabile dei fenomeni finanziari utile per l'elaborazione delle future programmazioni della spesa.

2.1 La Relazione della C. dei Conti sul costo del lavoro pubblico anno 2012

La struttura della relazione sul costo del lavoro pubblico per l'anno 2012 è rappresentata da sette capitoli:

- il primo in materia di misure di contenimento della spesa e di assetto delle relazioni sindacali;
- il secondo si occupa della spesa per redditi da lavoro dipendente negli anni 2011-2014 secondo una impostazione comparativa tra Italia ed Europa;
- il terzo contiene considerazioni generali sulla consistenza, composizione e costo del personale pubblico anche in prospettiva futura;
- il quarto si sofferma sulla consistenza, composizione e costo del personale contrattualizzato mediante un'analisi dei dati relativi ai dipendenti pubblici per singoli comparti (Ministeri, Agenzie fiscali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Scuola, Enti pubblici non economici, Università, Istituzioni ed Enti di ricerca, Regioni ed autonomie locali, Regioni a statuto speciale e Province autonome, Servizio sanitario nazionale);
- il quinto rileva i dati relativi alla consistenza, composizione e costo del personale in regime di diritto pubblico (Magistratura e Avvocatura dello Stato, Università statali, Corpi di Polizia, Forze armate, Corpo nazionale dei vigili del fuoco, carriera prefettizia, diplomatica e penitenziaria);
- il sesto si occupa delle problematiche concernenti la stabilizzazione del personale precario;
- il settimo si sofferma sulle criticità e sull'andamento della contrattazione integrativa in relazione anche al difficile percorso di attuazione del d.lgs. n. 150/2009.

Invero, con specifico riferimento alla prima parte della relazione, va evidenziato che in un contesto caratterizzato dalla perdita di competitività dell'Italia e da preoccupanti livelli di produttività del settore pubblico, le misure adottate dall'Italia per il contenimento del costo del lavoro pubblico sono per molti aspetti analoghe a quelle avviate dai Paesi dell'Unione europea esposti agli effetti della crisi economica globale. Dalle osservazioni formulate al riguardo dalla Corte dei Conti si evince che in Italia sia l'andamento della spesa per redditi da lavoro pubblico, sia il rapporto tra spesa per redditi e spesa corrente nelle PA, risultano in linea con i principali Paesi dell'Unione europea. Nella seconda parte della relazione, invece, la Corte, sulla base dei dati contenuti nel Conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, quale fonte privilegiata da cui attingere le informazioni a supporto della propria attività refertuale, approfondisce in modo analitico l'andamento di tutte le variabili che determinano il costo del lavoro, cioè la consistenza, la distribuzione e la classificazione dei dipendenti nei vari livelli economici, gli effetti della sottoscrizione dei contratti collettivi e la dinamica delle singole componenti retributive con specifica attenzione ai trattamenti economici accessori.

Più precisamente, la Corte ha rilevato per l'anno 2010 la diminuzione del numero dei dipendenti in servizio presso tutti i comparti delle PA, soprattutto

quelli statali, con la conseguente riduzione del costo del personale quale segnale di efficacia delle politiche di contenimento della spesa avviate a partire dal 2008. Dal documento in commento emerge anche la netta flessione degli organici del personale in regime di diritto pubblico che rappresentano il 18% del totale complessivo dei dipendenti pubblici. Invero, la magistratura contabile, nella nota di sintesi della relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico, evidenzia le criticità relative a tale versante, sottolineando che i reiterati tagli agli organici obbligano le PA ad una continua attività di revisione degli assetti organizzativi che ostacola il consolidamento delle competenze e della professionalità del personale, con inevitabili conseguenze negative sull'efficienza dei servizi erogati.

L'esame dei dati condotto dalla Corte conferma, quindi, l'efficacia delle misure adottate con il d.l. n. 112/2008, il d.l. n. 78 /2010 e le due manovre estive del 2011 anche sotto il profilo del controllo della spesa di personale in relazione agli incrementi retributivi: dopo il biennio 2009-2010 caratterizzato da una modesta crescita delle retribuzioni, i dati ISTAT relativi all'anno 2011 evidenziano, infatti, una diminuzione della spesa per redditi da lavoro dipendente pari all'1,2% rispetto all'anno precedente, valore doppio rispetto a quello stimato dal Governo.

Nel documento in analisi si è anche rilevato che nel periodo 2005-2011 il divario tra le retribuzioni contrattuali del settore pubblico e quelle del settore privato ha subito un drastico ridimensionamento destinato ad accentuarsi ulteriormente per effetto del blocco della contrattazione collettiva fino al 2014. Tali dati risultano ancor più significativi laddove si considera che, negli scorsi anni, nella relazione sul costo del lavoro pubblico della Corte dei Conti e nel rapporto sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti dell'Aran è stato invece evidenziato un notevole slittamento retributivo per cui la retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti risultavano superiori all'andamento del settore privato e superiori rispetto all'inflazione reale registrata a consultivo.

In tema di dinamica salariale nella relazione per l'anno 2012 viene altresì prevista una ripresa della spesa per redditi da lavoro dipendente a partire dal 2015 per effetto della ripresa dell'attività negoziale collettiva.

Contrariamente ai dati rilevati per il personale dipendente, sono stati registrati andamenti non omogenei della spesa per la retribuzione accessoria dei dirigenti: infatti, a fronte della rilevazione di una notevole riduzione di tale voce di spesa per alcuni comparti, si è segnalato un aumento rilevante del predetto dato relativamente ai comparti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri.

Peraltro, nella citata sintesi della relazione sul costo del lavoro pubblico, i magistrati contabili si spingono sino a segnalare - mediante uno specifico approfondimento relativo al costo delle prerogative sindacali per l'anno 2010 - che la fruizione dei diversi istituti (aspettative retribuite, permessi, distacchi) può essere stimata come equivalente all'assenza dal servizio per un intero anno lavorativo di un dipendente ogni 550 in servizio.

Di notevole rilievo, anche per le inevitabili sfumature politiche, sono inoltre le osservazioni formulate dalla Corte dei Conti relativamente al rinvio - conseguente al blocco della contrattazione collettiva nazionale - dell'applicazione delle norme più incisive in materia di valutazione del merito individuale contenute nel d.lgs. n. 150/2009. Al riguardo, viene anche stigmatizzato il mancato avvio del nuovo modello di relazioni sindacali delineato nell'Intesa del 30 aprile 2009, considerato dai giudici contabili

incisivamente orientato ad una effettiva correlazione tra erogazione dei trattamenti economici accessori e una maggiore efficienza e produttività delle PA.

L'ultima parte della relazione è invece dedicata all'andamento della contrattazione integrativa che, essendosi svolta in un contesto caratterizzato da una riduzione delle risorse disponibili e dalla introduzione di controlli più rigorosi, ha portato ad una generale flessione nel 2010 dell'ammontare dei compensi destinati ad incentivare la produttività.

Invero, l'attuale sistema delle relazioni sindacali sembra destinato ad essere incisivamente rivisto per effetto del Protocollo d'intesa sottoscritto il 3 maggio 2012 fra Governo, Regioni, Province, Comuni e organizzazioni sindacali volto a definire un nuovo modello sindacale nel settore pubblico, nonché i rapporti tra legge e contrattazione collettiva. Con particolare riferimento alla parte della predetta Intesa relativa alla semplificazione dei sistemi di misurazione, valutazione e premialità, la magistratura contabile esprime la propria perplessità in merito ad un eventuale percorso di complessiva revisione del d.lgs. n. 150/2009, come modificato dal d.lgs. n. 141/2011, paventando in particolare il rischio di una possibile permanenza delle criticità connesse alla distribuzione indifferenziata e non selettiva delle risorse che ha caratterizzato sino ad oggi la contrattazione collettiva. Dunque, il quadro delineato dalla Corte in riferimento alla contrattazione integrativa, prendendo avvio da una generale ricostruzione delle criticità dell'attuale sistema normativo, mira a fornire utili elementi di riflessione per l'avvio di una riforma strutturale delle componenti accessorie della retribuzione.

Invero, la portata e gli effetti del referto in commento potranno incidere significativamente sul futuro delle PA italiane se ne scaturirà un confronto costruttivo con tutte le istituzioni, centrali e locali, animato dal superamento delle asprezze del dibattito politico e, soprattutto, da un forte senso di responsabilità, nel superiore interesse dei cittadini e in vista dell'ormai indifferibile processo di modernizzazione dell'apparato amministrativo italiano.

D'altronde, anche solo scorrendo l'indice della relazione in commento si evince che l'evidenziazione dei fattori che hanno inciso sulla dinamica del costo del lavoro pubblico, lungi dal costituire una superficiale elencazione dei risultati raggiunti, si spinge a dar conto delle esigenze di perfezionamento degli sforzi sino ad oggi compiuti e delle resistenze da superare per restituire alla PA il ruolo di robusto propulsore del superamento di una crisi non soltanto economica, ma anche sociale, culturale e storica. Al fine di portare a compimento il complesso progetto di rilancio della PA, dunque, le osservazioni formulate dalla Corte dei Conti sui costi del lavoro pubblico possono costituire una fondamentale occasione per la ricerca delle strategie e degli strumenti più idonei a supportare il cammino intrapreso verso la ripresa e la crescita di un Paese, quale l'Italia che, sebbene attanagliato in una delle congiunture più difficili ed impegnative della sua storia, può tornare ad essere un "grande" Paese.

SEZIONE TERZA

Ricadute sul settore pubblico della Riforma del mercato del lavoro e della cd. spendine review

1. La l. 28 giugno 2012, n. 92 e l'adeguamento della disciplina del pubblico impiego

Il processo di riforma del mercato del lavoro portato a compimento con la legge n. 92 del 28.6.12 recante “disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita”, pur coinvolgendo in modo limitato direttamente il settore pubblico per le specificità che lo caratterizzano, ha delle significative ricadute nel settore pubblico, con riguardo soprattutto ai licenziamenti e al lavoro flessibile, in particolare a termine.

Per l'armonizzazione della disciplina del pubblico impiego ai principi della riforma è stata prevista l'adozione di specifiche iniziative legislative: la l. 92/2012 infatti espressamente prevede che le disposizioni con la stessa introdotte costituiscono principi e criteri per la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle PA.

Più precisamente, è rimesso al Ministro per la PA e la semplificazione, sentite le OO.SS. definire ambiti, modalità e termini di armonizzazione della disciplina dei dipendenti PA.

Al riguardo va anche evidenziato che il protocollo firmato il 3 maggio 2012 dal Ministro per la PA e la semplificazione e le Regioni costituisce una fondamentale premessa per il futuro intervento normativo, prevedendo quali capisaldi dell'accordo una nuova modulazione del sistema delle relazioni sindacali, la razionalizzazione e semplificazione dei sistemi di misurazione e valutazione performance, il riordino dei sistemi di formazione del personale, il rafforzamento del ruolo e delle responsabilità della dirigenza e il riordino delle tipologie flessibili utilizzabili dalla.

Quindi, in attesa dell'attuazione della delega sul pubblico impiego, pare corretto ritenere che le disposizioni dettate dalla riforma del mercato del lavoro in materia di rapporti di lavoro subordinato e di collaborazione avranno numerose e rilevanti ricadute sulle PA, compresi enti locali e regioni.

Al riguardo, occorre anche ricordare che uno dei principi fondamentali della privatizzazione del pubblico impiego è l'applicazione delle regole in vigore per il settore privato.

In proposito ed in via di prima approssimazione si sottolinea che la riforma in questione è incentrata sullo scambio tra minori tutele nei processi relativi al licenziamento da un lato e maggiori vincoli e oneri nel ricorso al lavoro flessibile dall'altro.

L'intento perseguito dal legislatore infatti è sia favorire rapporti di lavoro stabili contrastando l'uso fraudolento delle tipologie contrattuali flessibili, sia smussare le rigidità presenti nella disciplina dei licenziamenti.

L'intervento riformatore è infatti intervenuto su tre ambiti fondamentali con significative ricadute sul lavoro pubblico: la flessibilità in entrata (e quindi le tipologie contrattuali flessibili) e la flessibilità in uscita. Con riferimento a quest'ultimo profilo si sottolinea che il tema ampiamente dibattuto è stato quello riguardante la scelta di applicare anche al settore pubblico la disciplina sui licenziamenti prevista per il settore privato.

1.1 Licenziamenti nel settore pubblico e riforma dell' art. 18 dello Statuto dei Lavoratori

In materia di flessibilità in uscita su cui è incisivamente intervenuta la riforma in commento, è opportuno precisare che a differenza di quanto accade nel privato l'istituto del licenziamento è raramente applicato nel settore pubblico. Inoltre, diversamente dal sistema privatistico, non è richiesto dai datori di lavoro pubblico (i dirigenti) l'allargamento delle ipotesi di licenziamento, essendoci, di contro, forti resistenze all'applicazione di tale istituto.

Come nel settore privato, in caso di illegittimità del licenziamento nelle PA, si applica l'istituto del reintegro.

Per quanto concerne gli interessi oggetto di rilievo costituzionale va evidenziato che la tutela del lavoratore non può spingersi fino a compromettere il buon andamento della PA ex art. 97 Cost.; nel privato fino a compromettere la libertà d'impresa ex art. 41 Cost..

Invero, al fine di capire l'impatto che le nuove norme contenute nella riforma in commento hanno nel settore pubblico, occorre premettere che per le PA la disciplina sui licenziamenti disciplinari per giustificato motivo soggettivo e sul licenziamento per giustificato motivo oggettivo è contenuta nel d.lgs. 165/2001. Tale provvedimento costituisce legge speciale rispetto alla l. 300/70 e alla l. 604/1966 e precisa all'art. 51 che la l. 300/70 si applica alle PA a prescindere dal numero dei dipendenti.

Di recente il legislatore ha aggiornato le norme che disciplinano le fattispecie che portano all'estinzione obbligatoria del rapporto di lavoro intervenendo sia sugli artt. 55 e ss. del d.lgs. 165/2001 con il d.lgs. n. 150/2009, sia sull'art. 33 del medesimo TU 165/2001 relativo ai licenziamenti collettivi, modificato dalla l. 183/2011.

Più precisamente, nel settore pubblico opera il citato art. 33 del TU 165/01, rafforzato dalla l. 183/2011, che consente alla PA di dichiarare il soprannumero e le eccedenze di personale e mettere in disponibilità le unità in eccedenza.

In particolare, in base alle previsioni della l. 183/2011, le causali di giustificazione del licenziamento sono: soprannumero rispetto alla dotazione organica, eccedenze in relazione alle esigenze funzionali ed eccedenze in relazione alla situazione finanziaria. Si tratta di fattispecie che nel settore pubblico si fondano su atti formali, regolamenti, pareri, documenti di bilancio. Il tema investe politiche e comportamenti della PA in quanto il vertice politico di un'amministrazione pubblica sovente si adopera per mascherare le gravi situazioni finanziarie ed evitare i licenziamenti.

Il datore di lavoro pubblico non avrebbe difficoltà a dimostrare la veridicità dei casi in cui necessita di ricorrere al licenziamento per giustificato motivo oggettivo.

Orbene, la riforma prevede una modifica dell'art. 18 della l. 300/70 che sancisce in caso di licenziamento per motivi economici privo di giustificazione non il reintegro ma un'indennità risarcitoria di minimo 12 e massimo 24 mensilità dell'ultima retribuzione.

Invero, l'impatto e l'utilità di tale riforma vanno valutati alla luce dei contesti organizzativi, non in astratto. Nel caso del settore pubblico, infatti, dal pagamento di un indennizzo scaturirebbe il problema della responsabilità erariale in cui incorrerebbe il dirigente. Tale modifica, quindi, se estesa per il

settore pubblico disincentiverebbe il dirigente dall'attivare il procedimento volto al licenziamento, istituto già raramente utilizzato. Inoltre pagare tante mensilità di indennizzo potrebbe compromettere il bilancio di una PA.

Quindi l'applicazione al settore pubblico di questa parte della riforma che prevede in caso di annullamento del licenziamento un indennizzo al settore pubblico al fine di evitare effetti paradossali non può prescindere da disposizioni che tengano conto delle specificità per il settore pubblico.

1.2 Flessibilità in entrata: nuove rigidità e limiti

Passando in rassegna le disposizioni della l. n. 92/2012 incidenti sul lavoro pubblico, va evidenziato che il primo punto su cui la disciplina riformista impatta con l'attività della PA è costituito dalle nuove regole per le assunzioni flessibili, in particolare quelle a tempo determinato.

Al riguardo, il d.lgs. 368/2001 e successive modifiche prevede che la forma di lavoro ordinaria sia quella a tempo indeterminato, per cui il ricorso al lavoro flessibile deve avere carattere straordinario e limitato.

La riforma in commento ha previsto la deroga al vincolo della motivazione per il primo rapporto di assunzione a condizione che abbia durata inferiore ad un anno. Tuttavia, in modo contraddittorio, il TU 165/2001, art. 36 richiede la presenza di ragioni straordinarie e limitate nel tempo per il ricorso alle assunzioni flessibili.⁹ Ne deriva che da una parte i principi di derivazione costituzionale che impongono il ricorso al concorso pubblico e, dall'altra, la previsione sulla acausalità che mal si coordina con l'art. 36 del TU 165/2001 configurano un quadro legislativo gravemente caotico e conseguentemente foriero di contenzioso.

Più precisamente la riforma ammette due ipotesi di acausalità: in primo luogo è previsto l'esonero ex lege dall'indicazione causale del primo contratto a termine con i limiti della durata massima di 12 mesi e dell'improrogabilità del contratto; in secondo luogo sono ammesse ipotesi di acausalità rinviate alla contrattazione collettiva. In particolare i contratti collettivi possono prevedere ipotesi di acausalità ove il rapporto a tempo determinato avvenga nell'ambito di un processo organizzativo determinato da una nuova attività, nuovo prodotto, servizio innovativo, cambiamento tecnologico, progetto di ricerca. Quindi è la legge che prevede i casi in cui la contrattazione può prevedere l'esonero dell'indicazione della causale.

⁹ Sul tema è intervenuta anche la giurisprudenza. Si veda ex plurimis Corte di Cassazione Civile Sezione lavoro 18/6/2010 n. 14773 in cui è stato evidenziato che "In base all'art. 5 l. 8 gennaio 1979 n. 3, l'assunzione a termine di personale da parte di enti locali e delle rispettive aziende può avvenire solo per sopravvenute esigenze eccezionali."

Si rinvia anche a Cassazione civile, sez. lav., 08 aprile 2009, n. 8524 secondo cui "l'art. 36 comma 2 d.lg. 165 del 2001, secondo il quale la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori da parte delle pubbliche amministrazioni non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, si riferisce a tutte le assunzioni avvenute al di fuori di una procedura concorsuale, operando anche nei confronti dei soggetti che siano risultati solamente idonei in una procedura selettiva ed abbiano, successivamente, stipulato con la p.a. un contratto di lavoro a tempo determinato fuori dei casi consentiti dalla contrattazione collettiva, dovendosi ritenere che l'osservanza del principio sancito dall'art. 97 cost., sia garantito solo dalla circostanza che l'aspirante abbia vinto il concorso".

Inoltre è stato previsto un intervallo di tempo più lungo per la conclusione di un nuovo contratto a termine in caso di riassunzione del medesimo lavoratore, ossia 60 giorni o 90 a seconda che il contratto precedente abbia durata superiore o inferiore a 6 mesi.

Proseguendo l'analisi delle novità introdotte dalla l. 92/2012, vanno evidenziate anche le previsioni della riforma che riguardano la somministrazione e che potrebbero avere maggior impatto sul pubblico impiego riguardanti l'acausalità e la computabilità nel tetto massimo di 36 mesi anche del periodo svolto in somministrazione.

Peraltro, è stato abrogato il contratto di inserimento e sono state introdotte modifiche all'apprendistato e al part time.

I compensi per il lavoro accessorio non devono superare i 5.000 euro annui e le PA possono utilizzare questo istituto nell'ambito dei vincoli alla spesa del personale e soltanto se hanno rispettato il patto di stabilità.

È stata altresì prevista la riforma dei tirocini formativi in base ad una intesa da raggiungere in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Limitazioni sono state previste anche per il ricorso alle co.co.co. consentite unicamente per progetti specifici, non più per programmi, e con la previsione della facoltà di recesso del committente per inidoneità professionale del collaboratore. Le sanzioni previste per l'aggiramento dei vincoli dettati per l'utilizzazione di questo istituto sono rigorose: infatti lo svolgimento di attività con modalità analoghe al lavoro subordinato determina che i rapporti di collaborazione sono considerati come lavoro subordinato fin dal momento della costituzione del rapporto, salvi i casi di conferimento di incarichi a professionalità elevate, di prestazioni per le quali è necessaria la iscrizione ad un albo.

Tali disposizioni sono da coordinarsi quindi con le previsioni di cui all'art. 7, comma 6, del TU n. 165/2001.

L'ASPI (Assicurazione Sociale per l'Impiego) cioè il nuovo ammortizzatore sociale si applica anche ai dipendenti pubblici assunti a tempo determinato ed è prevista l'erogazione di un compenso proporzionato alla retribuzione complessiva del lavoratore.

Da ultimo si evidenzia che in via sperimentale per 2013-15 i lavoratori padri hanno obbligo di astensione remunerata dal lavoro per 1 giorno nei primi 5 mesi del bambino e possono astenersi per 2 giorni durante astensione obbligatoria. Le madri possono chiedere in alternativa alla astensione facoltativa l'erogazione di voucher per servizio di baby sitting.

1.3 Opportunità e limiti della riforma del lavoro rispetto al percorso di riforma della PA

L'abuso delle PA nel ricorrere ai contratti di lavoro flessibile, in particolare ai contratti a termine ha generato il fenomeno del precariato storico e delle stabilizzazioni senza concorso. Una revisione della normativa applicata al settore pubblico e un miglior coordinamento tra art. 36 del TU 165/2001 e d.lgs. 368/2001 risultano quindi senza dubbio necessari.

Tuttavia va anche evidenziato che la disciplina sul lavoro a termine mostra più di ogni altro istituto revisionato le pesanti contraddizioni ed i limiti di un progetto riformatore lontano dalle esigenze non solo delle imprese ma anche delle PA.

Infatti, in apparente coerenza con l'intento ispiratore della riforma di garantire maggiore stabilità occupazionale, le PA, come le imprese, sono state penalizzate dall'aumento del costo connesso al contributo addizionale a carico del datore di lavoro pari all'1,4 % della retribuzione imponibile e dall'aumento dell'intervallo tra i contratti successivi. Tali previsioni normative confliggono con il bisogno di flessibilità anche delle PA in relazione alle fluttuazioni delle esigenze di personale legate ai servizi pubblici che in determinati periodi possono richiedere picchi di attività.

Si pensi a titolo esemplificativo alle esigenze di personale dei Corpi di Polizia Municipale in occasione di particolari eventi meteorologici o nei Comuni che costituiscono mete turistiche che necessitano di assunzioni di personale a tempo determinato.

Alla luce di quanto sin qui evidenziato pare corretto concludere che, considerato l'abuso delle PA nel ricorrere ai contratti di lavoro flessibile non è opportuno escludere le PA dall'applicazione delle disposizioni in materia di sanzioni e limiti sul ricorso al lavoro flessibile, sebbene tali limiti dovrebbero tener conto maggiormente delle reali esigenze di personale delle PA nel garantire servizi pubblici essenziali; diverse considerazioni invece valgono per le esclusioni della PA dall'applicazione delle nuove disposizioni in materia di licenziamento per le quali non ci sarebbe incostituzionalità in ragione della specialità del rapporto di lavoro pubblico.

Pertanto, le antinomie descritte rivelano le gravi incertezze e contraddizioni del legislatore in riferimento all'applicazione nella PA di una riforma che in materia di lavoro pubblico pare sia rimasta solo sulla "carta".

2. Novità sulla spending review: il d.l. 6 luglio 2012 n. 95, convertito nella l. 7 agosto 2012 n. 135

Nella Gazzetta Ufficiale n. 189 del 14 agosto 2012 è stata pubblicata la l. n. 135 del 7 agosto 2012, di conversione del d.l. n. 95 del 6 luglio 2012 recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica", nota anche come *spending review*.

In tema di personale tale legge non ha apportato sostanziali modifiche alle disposizioni del d.l. confermandone i contenuti, salvo alcune precisazioni in tema di limiti assunzionali per le società pubbliche, l'obbligo di godimento delle ferie, riposi e premessi e valutazione delle performance.

La struttura del d.l. n. 95/2012 è rappresentata da cinque titoli:

- il primo contiene disposizioni generali in materia di riduzione delle dotazioni organiche e delle spese delle PA;
- il secondo prevede norme volte alla riduzione della spesa delle amministrazioni statali e degli enti non territoriali;
- il terzo si occupa della razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria;
- il quarto regola la razionalizzazione e la riduzione della spesa degli enti territoriali;
- il quinto contempla disposizioni di carattere finanziario e la finalizzazione dei risparmi di spesa.

Nell'ambito dei venticinque articoli di cui si compone il provvedimento in esame, sono numerose le disposizioni che, in linea con la produzione

legislativa intervenuta negli ultimi anni, dispongono tagli alle spese del personale dipendente delle PA.

D'altronde, il d.l. n. 95/2012 e la legge di conversione n. 135/2012 intervengono all'indomani della pubblicazione della relazione della Corte dei Conti sul costo del lavoro pubblico per l'anno 2012, inserendosi coerentemente nel solco dell'intensa stagione di produzione legislativa caratterizzata da misure sempre più stringenti di contenimento della spesa relativa al pubblico impiego. Quindi, anche sulla base dei dati analitici relativi all'andamento delle singole voci di spesa forniti dalla Corte dei Conti, la decretazione d'urgenza governativa ha operato scelte normative volte a fronteggiare le note problematiche finanziarie incidendo significativamente sulle future programmazioni della spesa.

2.1 Nuovi limiti assunzionali

Tra le misure di maggiore rilievo in materia di pubblico impiego vanno prioritariamente segnalate quelle previste dall'art. 16, comma 8, relativamente alla determinazione delle dotazioni organiche degli enti in base alla media nazionale e alla emanazione di un d.P.C.M.: più precisamente, fermi restando i vigenti vincoli assunzionali di cui all'art. 76 del d.l. n. 112/2008 convertito in l. 133/2008, è stata prevista, con specifico riferimento agli organici degli enti locali, l'emanazione di un decreto, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro il 31.12.2012. Tale decreto identificherà i parametri di virtuosità degli enti locali per determinarne le dotazioni organiche in base al rapporto tra dipendenti e popolazione residente. Specificamente in base alle previsioni del d.l. n. 95/2012, la media nazionale del personale in servizio presso gli enti verrà determinata conteggiando anche le unità di personale in servizio presso le società partecipate e gli enti verranno suddivisi in due fasce: quelli con un numero di personale superiore al 20% rispetto a tale media avranno il divieto di effettuare assunzioni a qualsiasi titolo, mentre quelli con numero superiore al 40% rispetto a tale media dovranno attivare le procedure di ricollocamento del personale in sovrannumero.

Sempre in tema di limiti assunzionali va segnalato il disposto di cui all'art. 4, commi da 9 a 12, del d.l. n. 95/2012 che prevede vincoli alle assunzioni anche per le società pubbliche controllate dalle PA che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore della PA superiore al 90%, ma che non svolgano servizi alla cittadinanza. In riferimento a tali limiti assunzionali previsti per le società pubbliche, la legge di conversione ha chiarito che le società alle quali si applicano le disposizioni limitative alle assunzioni sono quelle controllate dalle PA che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi superiore al 90% dell'intero fatturato.

Ancora, va evidenziato che ai sensi dell'art. 5, comma 9, è vietato attribuire incarichi di studio e consulenza al personale già in ruolo nell'ente e poi collocato in quiescenza che abbia svolto nel corso dell'ultimo anno di servizio funzioni e attività corrispondenti a quelle dell'incarico di studio e di consulenza.

Stringenti limiti sono previsti altresì nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle province, in quanto l'art. 16,

comma 9, sancisce il divieto transitorio per tali enti locali di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato.

2.2 La revisione del valore dei buoni pasto

L'art. 5, comma 7, del d.l. n. 95/2012 stabilisce che, a decorrere dal 1° ottobre 2012, il valore dei buoni pasto attribuiti al personale anche di qualifica dirigenziale, non può essere superiore al valore nominale di 7 euro, cessando di avere applicazione ogni eventuale disposizione contrattuale discordante. Al riguardo il legislatore precisa che le somme derivanti dai risparmi relativi al valore dei buoni pasto non possano essere utilizzate per incrementare i fondi per la contrattazione integrativa, costituendo invece economie di bilancio per le amministrazioni senza alcun vincolo di utilizzazione nell'ambito della spesa per il personale.

2.3 L'obbligo di godimento di ferie, riposi e permessi

Di notevole rilievo è il disposto dall'art. 5, comma 8, del d.l. n. 95/2012 in base al quale le ferie, i riposi ed i permessi spettanti al personale dipendente e di qualifica dirigenziale devono essere obbligatoriamente fruiti e non possono dar luogo in nessun caso alla corresponsione di trattamenti economici sostitutivi della fruizione degli stessi. Il divieto di monetizzazione in questione si applica anche in caso di cessazione del rapporto di lavoro per mobilità, dimissioni, risoluzione, pensionamento e raggiungimento del limite di età e la violazione di esso, oltre a comportare il recupero delle somme indebitamente erogate, è fonte di responsabilità disciplinare ed amministrativa per il dirigente. È opportuno precisare, anche per le inevitabili conseguenze di ordine pratico ed operativo per le PA, che il divieto di monetizzazione delle ferie non godute è entrato in vigore unitamente al provvedimento in commento, ossia a decorrere dal 7 luglio, e si applica a tutte le PA, quindi anche a regioni ed agli enti locali. Invero, la concreta applicazione delle norme del decreto legge in questione aveva sollevato numerosi dubbi applicativi sia in merito alla monetizzazione delle ferie richieste prima della entrata in vigore del decreto, sia in riferimento al divieto di fruizione delle ferie nel periodo di preavviso sancito dall'art. 2109 c.c. e dalla contrattazione collettiva nazionale. Infatti, non essendo stati in alcun modo considerati dalla decretazione d'urgenza i motivi dell'eventuale mancata fruizione delle ferie, poteva aver luogo un dispendioso contenzioso dovuto ad interpretazioni contrastanti con le tutele costituzionali previste in tema di ferie e da ultimo ribadite anche dalla Suprema Corte nella sentenza del 9 luglio 2012, n. 11462. Sicchè, in merito al divieto di monetizzazione delle ferie si segnala il parere del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 32937 del 06.08.2012 con il quale viene chiarito che, nonostante la normativa non preveda una disciplina transitoria, devono essere salvaguardate tutte quelle situazioni che si sono definite prima dell'entrata in vigore della stessa¹⁰.

¹⁰ Il parere del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 32937 del 06.08.2012 precisa che la preclusione alla monetizzazione non riguarda i seguenti casi: i rapporti di lavoro già cessati prima del 7.7.2012 (entrata in vigore del d.l. in commento); le situazioni in cui le giornate di ferie sono state maturate prima del 7.7.2012 e ne risulta incompatibile la fruizione a causa

2.4 Nuovi criteri di valutazione della performance individuale del personale

In tema di metodologia di valutazione viene invece previsto dal comma 11 dell'art. 5 che con uno specifico d.P.C.M., da adottare sulla base delle proposte della Civit, siano adottati i criteri per la valutazione dei dirigenti, dei responsabili e dei dipendenti con riferimento sia alla performance organizzativa che a quella individuale.

Tale metodologia, che si applicherà fino alla definizione dei nuovi contratti collettivi nazionali di lavoro, non dovrà essere utilizzata nelle PA che hanno già autonomamente adottato un sistema di valutazione coerente con i principi dettati dal d.lgs. n. 150/2009 (c.d. riforma Brunetta).

Al riguardo, la legge di conversione n. 35/2012 del d.l. n. 95/2012 riscrivendo il comma 11, art. 5 del decreto governativo, ha stabilito alcuni criteri di valutazione della performance individuale del personale dirigenziale e non dirigenziale da applicarsi nelle more dei rinnovi contrattuali previsti dall'art. 6 del d.lgs. n. 141/2011 (cd. correttivo Brunetta) e in attesa dell'applicazione del sistema a fasce di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 150/2009.

In ogni caso si tratta di una disciplina transitoria destinata a decadere con la prossima tornata contrattuale. Per questo motivo, resta da capire se quanto specificato nella norma sia vincolante solo per quegli enti che non possiedono ad oggi un sistema di valutazione (come era previsto nella versione precedente della norma) oppure, nel caso in cui il sistema vigente non presenti caratteristiche analoghe a quelle previste nell'art. 9 del d.lgs. n. 150/2009. Gli enti dovranno comunque adeguarsi ai nuovi principi.¹¹

2.5 Novità sulla gestione buste paga e abrogazione della vicedirigenza

Proseguendo con l'analisi delle novità normative introdotte, in riferimento al calcolo dei cedolini viene previsto che a decorrere dal 1° ottobre 2012 tutte le PA stipulino specifiche convenzioni con la Ragioneria Generale dello Stato per i servizi di calcolo degli stipendi del proprio personale e dei propri dirigenti e che in alternativa esse possano utilizzare i parametri dettati nelle disposizioni da ultimo introdotte per acquisire direttamente tali servizi sul mercato.

della ridotta durata del rapporto di lavoro o a causa della situazione di sospensione dello stesso (es. collocamento in aspettativa per svolgimento periodo di prova presso altra pa ecc.). In ogni caso, la monetizzazione delle ferie potrà avvenire solo in questi residui casi e sulla base di ipotesi normativamente e contrattualmente previste (in particolare l'art. 10 del d.lgs. n. 66/2003 e art. 18 del CCNL Regioni e Enti Locali del 6.7.1995) secondo cui la monetizzazione delle ferie è consentita solo in caso di cessazione del rapporto di lavoro ove il rinvio della fruizione sia avvenuto legittimamente per esigenze di servizio.

¹¹ Si ricorda che il citato art. 19 non è tra le disposizioni a cui gli enti locali erano tenuti ad adeguarsi entro il 31.12.2010 ai sensi dell'art. 16 del predetto d.lgs. n. 150/2009. Per gli enti locali è invece vincolante il disposto di cui all'art. 31 comma 2, del d.lgs. n. 150/2009 secondo il quale una quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio deve essere attribuito al personale dipendente dirigente che si colloca nella fascia di merito alta e le fasce di merito devono essere comunque non inferiori a tre.

Viene altresì prevista l'abrogazione della vicedirigenza la cui introduzione risale alla l. n. 145/2002, c.d. legge Frattini, e la cui concreta attuazione era rinviata alla contrattazione collettiva.

Si prevede inoltre che a buona parte del personale impegnato come autista vengano assegnate mansioni diverse, coerenti con quelle precedentemente svolte e in conformità con il principio della esigibilità delle mansioni professionalmente equivalenti dettato dai contratti nazionali, fermi restando il trattamento economico in godimento e la categoria di inquadramento.

2.6 La mobilità obbligatoria del personale in esubero

Nel testo della spending review viene per la prima volta affrontato con riferimento al sistema del lavoro pubblico la tematica dell'esubero del personale statale e dell'obbligo della mobilità dei lavoratori. Si precisa in proposito che in caso di esubero per gli statali è stata prevista una duplice via di interruzione del rapporto di lavoro: la mobilità in vista del pensionamento e la mobilità che porta al reintegro o al licenziamento dei lavoratori pubblici. Allo stato attuale, il dettato legislativo stabilisce che il 20% dei dirigenti e il 10% dei dipendenti dovrà abbandonare definitivamente o temporaneamente il proprio lavoro. Sulle modalità di reimpiego e sulle relazioni dell'amministrazione in esubero con le organizzazioni sindacali emerge il primo nodo operativo successivo all'entrata in vigore della spending review.

Sul versante operativo delle riforme, sono inoltre stati ridefiniti i tempi di informazione tra ente e parte sindacale che in precedenza, erano disciplinati dalla legge 183/2011, ora superata dall'articolo 33 della legge di revisione di spesa. Tale disposizione prevede che il dirigente responsabile sul personale in esubero debba preventivamente informare le organizzazioni sindacali. Trascorsi dieci giorni, dovrebbero prendere avvio le procedure per ricollocare i lavoratori nell'ufficio di provenienza o di altro ente. Tali disposizioni tuttavia appaiono in antitesi con il disposto dell'articolo 6 del d.lgs. 165/2001, che specifica la necessità di un esame congiunto tra sindacati e amministrazioni per stabilire esuberi e relativi ammortizzatori posti in essere. Resta, però, in capo all'amministrazione il potere decisionale in quanto avrà il potere di imporre la sua visione anche ai sindacati.

2.7 Finalità ed effetti della spending review

Alla luce di quanto sin qui evidenziato, pare indubbio che il provvedimento legislativo in commento rappresenti uno strumento fortemente incisivo sugli andamenti e sul riequilibrio della finanza pubblica, nell'ambito della quale la spesa per il lavoro dipendente rappresenta una variabile determinante.

D'altronde la legittimità della produzione legislativa volta al contenimento delle spese nelle PA è stata avallata dalla recente sentenza della C. Cost. del 2 luglio 2012, n. 173, in cui la Consulta ha dichiarato costituzionalmente legittimi alcuni interventi operati dal legislatore nazionale in materia di contenimento delle spese in materia di impiego pubblico e di limite all'esercizio della facoltà delle PA di accogliere le istanze di trattenimento in servizio.

Fondamentale è quindi riflettere sulla necessità di operare, contemporaneamente all'applicazione delle misure disposte in tema di

spending review, un vero e proprio cambio di mentalità degli operatori pubblici che induca questi ultimi a superare i noti problemi connessi alla progressiva riduzione del personale assommando diverse funzioni nel personale rimanente in servizio, nonché convenzionando le funzioni fondamentali degli enti, al fine di non compromettere il processo di modernizzazione della PA ed i rapporti con cittadini ed imprese. Le stringenti misure economiche introdotte con gli ultimi provvedimenti emanati dal governo infatti impongono alle PA di rimodulare la propria organizzazione in modo flessibile, in considerazione delle ormai limitate risorse umane ed economiche a disposizione.

In conclusione, la portata e gli effetti delle disposizioni in tema di spending review potranno incidere positivamente sulla situazione delle PA italiane soltanto se gli operatori interessati, superando le asprezze connesse alle ristrettezze economiche, saranno guidati da un forte senso di responsabilità e dalla consapevolezza della necessità di supportare la ripresa e la crescita del Paese, attanagliato in una delle congiunture più critiche ed impegnative della sua storia.

CAPITOLO II

STRATEGIE PER LO SVILUPPO DEL CAPITALE UMANO E OTTIMIZZAZIONE DELLA PERFORMANCE NELLE PA

“Quando si fa qualcosa di nuovo non si è sicuri che sarà migliore; ma se qualcosa deve essere migliorato, si deve fare qualcosa di nuovo”.

Georg Christoph Lichtenberg

1. Strumenti per lo sviluppo del capitale umano delle PA: teorie sul management e leadership

In riferimento alle criticità del d.lgs. n. 150/2009 – pur senza negarne in toto i meriti e gli aspetti innovativi - va evidenziato che la riforma in questione determina un assetto gestionale delle PA non sufficientemente basato sull'inclusione partecipativa dei dipendenti e, solo in misura ridotta, permeato dalle moderne concezioni di relazione di lavoro incentrate sul coinvolgimento, sulla motivazione e sul riconoscimento del potenziale dei dipendenti. A completamento dell'intervento riformatore degli ultimi anni che pare essere connotato da un significativo sbilanciamento verso modalità gestionali di tipo prevalentemente neo-autoritario, è da considerarsi fondamentale l'esame delle modalità e delle azioni più adatte a motivare, orientare, influenzare i dipendenti facendo leva non sul potere sanzionatorio ma sul senso di responsabilità e appartenenza.

Riguardo al ruolo fondamentale rivestito dalla classe dirigente nel disegno di rilancio della Pubblica Amministrazione, va evidenziato che le teorie sul management e sulla leadership costituiscono uno strumento fondamentale per lo sviluppo del capitale umano e per migliorare la produttività e l'efficienza delle PA.

Le politiche promozionali della produttività, anche in considerazione della modernizzazione tecnologica delle strutture amministrative, possono infatti innestarsi saldamente solo in presenza di determinati presupposti, quali una preparazione di tipo manageriale dei dirigenti pubblici e la crescita professionale dei dipendenti.

Quindi, al fine di migliorare l'efficienza delle PA, è utile l'esame delle modalità e delle azioni dirigenziali più adatte a motivare ed influenzare i dipendenti, puntando a coltivare il senso di responsabilità e appartenenza, nonché la leva motivazionale.

Si sottolinea che chi opera nel pubblico, lavorando per il bene e nell'interesse della collettività, dovrebbe avere in sé una forte motivazione intrinseca, senza bisogno di stimoli esterni quali possono essere i sistemi incentivanti di tipo economico.

Tuttavia è realtà diffusa che fattori lavorativi esterni (quali regole organizzative non strutturate, non condivise o mal gestite in violazione dei principi di imparzialità, trasparenza ed uguaglianza) deteriorino la motivazione

intrinseca, incidendo negativamente sui fattori stimolanti e la motivazione complessiva del lavoratore dipendente.

Invero, le moderne teorie sul management e sulla leadership si basano sulla capacità dei dirigenti pubblici di incidere in modo profondo e radicale sui comportamenti dei dipendenti pubblici e sul clima lavorativo, considerando il manager come soggetto motore dell'azione organizzativa, capace di fare progetti ed attuarli, coinvolgere, motivare, guidare i propri dipendenti con entusiasmo, rigore ed equità.

1.2 Management e leadership a confronto

“La leadership è ciò che si fa, non solo ciò che si è” .

Nye

Volendo operare un confronto tra management e leadership, va sottolineato che mentre il management si caratterizza per attività orientate ad ottenere risultati attraverso gerarchie e mediante la definizione di un ordine e di norme che limitano l'autonomia delle persone, la leadership, al fine di ottenere un impegno adeguato del personale, si incentra sulle relazioni e sul processo di influenzamento, che permette di ottenere comportamenti da parte di altri senza l'uso del potere sanzionatorio. Vi è una profonda differenza tra management e leadership, anche se entrambi sono importanti e complementari per il successo di un contesto lavorativo sempre più complesso e instabile quale quello delle pa: il manager gestisce attraverso la pianificazione e budgeting, mediante l'organizzazione del personale e attraverso il controlling e problem solving. Al contrario, la leadership che deve gestire un cambiamento deve definire una direzione, sviluppare le strategie per realizzare la visione, coinvolgere le risorse umane guidandole nella giusta direzione. In altre parole, il manager gestisce e porta a termine obiettivi, è responsabile ed ha responsabilità, il leader invece influenza, sceglie in quale direzione guidare; il leader gestisce il potere, il manager gestisce l'organizzazione; il manager amministra ed il leader innova; il manager si concentra sui sistemi e la struttura, il leader si concentra sulle persone; il manager si basa sul controllo, il leader ispira fiducia; il manager accetta la realtà, il leader si interroga e ricerca nuove realtà e situazioni; il manager ha una vista a corto raggio, il leader ha una prospettiva a lungo raggio; il manager accetta lo status quo, il leader sfida le situazioni.

I dirigenti possono essere sia leader che manager, poiché le rispettive caratteristiche si completano a vicenda. In altre parole, ogni responsabile di tutta o di parte dell'organizzazione dovrebbe essere talvolta leader e talvolta manager, sapendo dosare di volta in volta, in funzione del proprio ruolo specifico e del livello gerarchico, la dose di leadership e la dose di managerialità.

Il management quindi si riferisce allo studio delle attività, delle logiche e degli strumenti attraverso cui dirigere un ente di cui si ha la responsabilità, ossia allo studio delle modalità utilizzate per governare gli enti pubblici e privati. In base a tali studi ogni manager, pubblico o privato, deve svolgere le cinque attività primarie tipiche del management:

- pianificazione (scegliere obiettivi);
- organizzazione (distribuzione del lavoro);
- comando (far fare ciò che serve);

- coordinamento (far lavorare insieme le persone);
- controllo (assicurarsi che il lavoro venga svolto).

Inoltre, le competenze del manager necessarie per esercitare in modo efficace le attività manageriali possono essere classificate in:

- competenze personali (gestione di se stessi, governo del tempo di lavoro e dello stress, stabilire le priorità, definire l'agenda);
- competenze interpersonali (saper selezionare le persone, ispirare, risolvere conflitti, condurre riunioni, organizzare e allocare le risorse, delegare, valutare le prestazioni, promuovere lavoro di rete e collaborazione, proteggere e promuovere all'esterno il proprio gruppo);
- competenze di informazione (ascoltare e parlare, comunicare verbalmente e non verbalmente cogliendo i segnali e tenendo conto delle reazioni);
- competenze di azione (riconoscere i conflitti e mediare, gestire i progetti, negoziare/trattare, gestire il cambiamento).

Diversamente, le teorie sulla leadership costituiscono uno strumento utile per porre in essere azioni necessarie a ridefinire la cultura del lavoro pubblico e stimolare un nuovo modo di lavorare, basandosi su un processo attraverso il quale un individuo o un gruppo sono guidati in una data direzione utilizzando metodi non coercitivi, cioè senza imposizione di autorità.

La leadership, infatti, è una relazione composta da tre elementi fondamentali: il leader, i seguaci e il contesto nel quale interagiscono. Il requisito della leadership è il saper guadagnare la fiducia dei collaboratori e si basa sulla coerenza e sulla responsabilità del leader¹²¹³.

Inoltre, la leadership consente di indagare su quali possano essere le pratiche utili per ottenere da ciascun lavoratore un "moto", comportamenti allineati con quelli degli altri e indirizzati verso gli obiettivi istituzionali ed è incentrata sulle relazioni, in particolare sul processo di influenzamento che permette di ottenere comportamenti da parte di altri senza l'uso del potere sanzionatorio.

Sulla base di quanto emerge da tali teorie, le competenze e le abilità in materia di organizzazione e gestione del personale non costituiscono necessariamente una dote naturale e affinché tali competenze siano acquisite e coltivate è necessario che i dirigenti siano destinatari di attività formative che mirino ad una cultura manageriale, sia nella fase iniziale della loro carriera che nel corso dell'intera vita lavorativa. La formazione continua e permanente del dirigente pubblico quindi costituisce un aspetto centrale nella vita professionale del nuovo manager.

Di contro va evidenziato che solo in modo parziale il d.lgs. 150/2009 prevede tecniche di gestione delle risorse umane e azioni che devono essere messe in opera da ciascun dirigente per governare al meglio la struttura e il personale dipendente, essendo rimesse prevalentemente alla scelta esclusiva e alla diretta responsabilità del dirigente.

Fondamentale invece è la progettazione e sperimentazione di azioni tese all'introduzione di processi innovativi nella organizzazione del lavoro pubblico e in riferimento alle dinamiche e ai modelli organizzativi nelle PA, nonché alle tendenze di rinnovamento in atto relativi allo sviluppo della risorsa umana.

Un ruolo da protagonista è affidato alla dirigenza nelle azioni tese alla reingegnerizzazione degli enti e alla leva della professionalizzazione dei lavoratori stessi per pervenire ad una giusta armonia tra cambiamento organizzativo e professionale e le risposte attese dai cittadini.

La nuova figura del dirigente pubblico è quindi interessata da un notevole ampliamento delle competenze, dei poteri e delle responsabilità, essendogli richieste specifiche capacità tecniche, giuridiche ed organizzative necessarie per la gestione manageriale e strategica della valutazione del capitale umano nella PA.

Al riguardo si rammenta la specifica responsabilità dirigenziale in materia di procedimento amministrativo sottolineando che il rispetto dei termini procedurali, oltre ad essere diretta espressione delle capacità organizzative, rappresenta un parametro di valutazione dei dirigenti. Inoltre, evidente è il tentativo del legislatore di porre un argine al condizionamento sindacale con la proposizione di misure positive volte a “inchiodare” i dirigenti alle proprie responsabilità.

Per quanto concerne il personale dipendente, va evidenziato che la minaccia inflessibile di sanzioni disciplinari costituisce solo uno degli strumenti, e certo non il principale, per stimolare l’efficienza e la produttività del dipendente pubblico, soprattutto in considerazione delle alternative costituite dalle moderne ed efficaci azioni di sviluppo e promozione delle risorse umane.

Il contrasto alla scarsa produttività e all’assenteismo, dunque, non può essere raggiunto solo mediante l’inasprimento del sistema disciplinare. Il d.lgs. 150/2009 appare invece ispirato da una concezione oltre che tecnicistico-aziendalistica, anche neo-autoritaria dell’organizzazione della PA, ossia fondato sul binomio comando/autorità. In particolare ciò traspare dalla previsione del vincolo gravante sul dirigente di esercitare sempre e comunque l’azione disciplinare nei confronti dei propri diretti dipendenti, a pena di ritrovarsi esposto personalmente all’erogazione di una sanzione disciplinare. Tale vincolo rende il dirigente pubblico titolare di spazi di discrezionalità assai ridotti nell’ambito delle relazioni interpersonali con i propri dipendenti e sotto tale profilo si differenzia dal manager privato a cui è lasciata la più ampia discrezionalità in merito all’esercizio del potere disciplinare.

2. La gestione degli organici: gli elementi di una struttura organizzativa

“Erano in tre e si doveva eseguire un lavoro; il più forte decise che avrebbe diretto le varie fasi dell’esecuzione, il più furbo disse che avrebbe controllato il buon esito dell’operazione e al più debole non rimase altro che iniziare.”

Carl William Brown

Al fine di pervenire ad una efficace gestione delle risorse umane¹⁴, ogni dirigente pubblico partendo dalla specifica realtà organizzativa in cui opera

¹⁴ In riferimento alle dotazioni organiche va evidenziato che la nuova normativa sulla *spendig review* di cui alla legge del 7 agosto 2012 n. 135 ha previsto forti limitazioni operative per le pa in materia di organizzazione della dotazione organica, contingentamento del personale e programmazione delle assunzioni.

dovrebbe considerare gli obiettivi di mandato e gli strumenti di programmazione e pianificazione.

Soltanto una corretta gestione degli organici può consentire di pervenire ad una massimizzazione dell'efficienza e, contemporaneamente, al miglioramento della qualità ed efficacia dei servizi resi all'esterno, in modo da garantire una sempre maggiore soddisfazione del cittadino.

In via di prima approssimazione è possibile affermare che ogni sistema organizzativo presente in un ufficio è condizionato da diversi elementi basilari che lo influenzano in modo determinante: la struttura, le persone, la cultura, i processi.

La struttura indica l'assetto organizzativo relativo alla definizione dei ruoli e responsabilità. È bene precisare che si possono realizzare negli uffici strutture molto diverse privilegiando per esempio l'accertamento o il decentramento. Invero, non esiste un modello organizzativo valido in assoluto, ma più modelli validi, ciascuno adatto ad uno specifico contesto.

I processi di gestione delle pratiche, ossia l'insieme delle attività caratterizzanti le funzioni pubbliche rivestite, costituiscono un elemento centrale dello sviluppo organizzativo in quanto è il processo di gestione delle pratiche che deve essere governato per produrre risultati in termini di servizi e adempimenti.

Quindi la gestione delle pratiche, essendo la chiave di volta per la definizione della struttura organizzativa più idonea per un ufficio, necessita di una struttura coerente per poter essere efficace.

Conseguentemente, gli interventi sui processi di gestione delle pratiche costituiscono il cardine intorno al quale ruotano tutte le altre azioni organizzative che un dirigente può pianificare.

Invero, l'efficacia degli interventi e delle innovazioni organizzative può essere misurata solo attraverso la verifica di quanto i processi funzionino meglio rispetto al passato.

È opportuno definire in ambito organizzativo anche le "operazioni", ossia le modalità che vengono utilizzate per gestire le attività di gestione delle pratiche all'interno di un ufficio. Esse devono essere coerenti con l'impostazione complessiva di quest'ultimo e al tempo stesso ne condizionano l'efficacia e l'efficienza.

Invero, operazioni efficaci ed adeguate alle risorse che le devono effettuare sono un requisito indispensabile per il buon funzionamento dell'intera organizzazione.

Mentre le operazioni sono fortemente condizionate dalla cultura delle persone che le gestiscono, in riferimento all'incidenza dell'aspetto "culturale" va invece evidenziato che la macrostruttura è condizionata in modo significativo anche dalla cultura organizzativa.

In altri termini, per capire l'importanza dell'elemento culturale delle risorse umane, si consideri che qualunque scelta può essere vanificata a livello delle operazioni dai comportamenti negativi delle persone.

2.1 Le possibili scelte organizzative del dirigente pubblico

La dimensione culturale dei responsabili ha un rilievo fondamentale in quanto determina la volontà dei dirigenti di gestire e mantenere miglioramenti ed innovazioni, utilizzare i sistemi premianti delle risorse umane, irrogare le

sanzioni, curare lo sviluppo delle risorse umane e i bilanciamenti organizzativi. Invero, dal sostrato culturale dei datori di lavoro pubblici dipendono in buona parte l'impegno, la motivazione, la flessibilità degli stessi, nonché aspetti manageriali quali le capacità organizzative e atteggiamenti positivi nella gestione del personale, tali da consentire, attraverso la delega ai collaboratori, l'ottimizzazione della gestione del tempo, evitando al tempo stesso, l'eccessivo congestionamento di lavoro sugli stessi.

Un dirigente può considerare l'opportunità della rotazione tra i diversi dipendenti nello svolgimento di una mansione in modo da garantire l'intercambiabilità delle risorse umane, può scegliere se puntare sul controllo, sul risultato o sul metodo. Può, altresì, rivestire il ruolo prevalente di tecnico o di organizzatore e può scegliere se puntare sul rigore del lavoro individuale, sulla relazionalità o sul gruppo.

A fronte di comportamenti da evitare quali l'incertezza e l'ambiguità foriere di conflitti, vanno privilegiati atteggiamenti espressione di capacità decisionali e comportamenti leali.

Fondamentale è anche la disponibilità a valutare le varie soluzioni e l'esigenza di fluidità nella gestione degli aspetti più burocratici, dimostrando capacità di auto-direzione e determinazione.

In un clima di tensione e conflitti si può pervenire al massimo a risultati minimi e determinati, nei limiti delle funzioni strettamente essenziali per la sopravvivenza dell'ufficio. Fondamentale quindi è il clima organizzativo, ossia l'insieme delle percezioni interne ed esterne relative alla organizzazione di appartenenza.

Di primaria importanza per un manager pubblico è operare con i propri collaboratori cercando di pervenire il più possibile alla concertazione e all'acquisizione del consenso sulle soluzioni e sui cambiamenti da intraprendere. Si tratta di condividere le idee per farle sentire proprie in modo che negli stessi collaboratori si generi convincimento e motivazione al lavoro.

3. Progettare un cambiamento organizzativo negli uffici

“È da folli pensare di cambiare la propria vita facendo le stesse cose di sempre”.

Albert Einstein

I processi di ristrutturazione hanno sempre le caratteristiche del “progetto-evento”, nel senso che rappresentano un momento di discontinuità durante il quale vengono realizzati i cambiamenti necessari a migliorare la coerenza tra la struttura stessa ed il modo di operare.

Al fine di pervenire ad un miglioramento dell'efficienza di un ufficio in termini di implementazione dei servizi e nell'ottica dell'orientamento al risultato, non si può prescindere dalla pianificazione puntuale di un progetto di cambiamento organizzativo.

Nell'ambito di tale progetto vanno considerati i seguenti aspetti:

- l'obiettivo dell'organizzazione ottimale in termini quantitativi e qualitativi dei servizi in relazione all'organico;
- le azioni ed i cambiamenti da intraprendere per poter realizzare l'organizzazione desiderata;

- il programma di massima dei tempi e delle fasi di implementazione. Ogni cambiamento non può prescindere dalla realizzazione di più fasi individuabili rispettivamente in un'analisi preliminare dell'organizzazione, seguita dalla fase della sperimentazione della strategia di rinnovamento, cui deve accompagnarsi un momento di controllo e verifica dei risultati, per pervenire all'ultima fase dell'applicazione sul campo di quanto sperimentato. L'analisi del processo organizzativo comporta inoltre la valutazione di diversi elementi sia relativi alla struttura (es. sistemi informatici, sede dell'ufficio) sia alla cultura aziendale.

Esiste sempre una forte relazione tra strategia, struttura organizzativa e cultura organizzativa. Gli interventi sulla struttura organizzativa sono una conseguenza degli interventi modificativi relativi alle altre dimensioni.

Se si vuole modificare anche uno solo degli aspetti dell'organizzazione, occorre considerare che tali elementi sono fortemente interconnessi e devono essere tenuti in considerazione nella loro specificità contestuale.

Inoltre va evidenziato che non è possibile modificare la macrostruttura di un ufficio senza tener conto degli aspetti micro-organizzativi: in altri termini, quando si effettuano interventi di microrganizzazione, finalizzati all'efficienza ed alla produttività, è indispensabile tenere conto del contesto di macro-organizzazione in cui questi si inseriscono.

Da ultimo si evidenzia l'opportunità di utilizzare parametri di benchmarking frutto di altri progetti di riorganizzazione realizzati in realtà analoghe.

3.1 La gestione di una pratica in una p.a.

“Ogni volta che basta una sola persona per eseguire un compito con la dovuta applicazione, il compito viene eseguito in modo peggiore da due persone e non viene affatto eseguito se l'incarico è affidato a tre o più persone”.

George Washington

Preliminarmente all'analisi delle fasi in cui strutturare un intervento organizzativo, occorre considerare le varie fasi che implica il processo di gestione di una pratica in una p.a.:

- accoglienza e protocollo della richiesta;
- verifica formale;
- verifica del dirigente e successiva assegnazione;
- istruttoria tecnica;
- richiesta di integrazioni al cittadino;
- richiesta di pareri ad altri settori interni;
- redazione dell'atto finale;
- protocollo in uscita e spedizione dell'atto conclusivo del procedimento.

È opportuno riflettere sul fatto che maggiore è il numero delle fasi e dei passaggi cui sarà sottoposta la pratica, più lunghi diverranno i tempi necessari per evaderla.

Eliminando, invece, passaggi superflui, si perverrebbe ad un miglioramento in termini di efficienza e di risparmio di tempo che produrrà senza dubbio una maggiore soddisfazione del cittadino richiedente.

È necessario quindi chiedersi dove si possano apportare quei cambiamenti che consentano di velocizzare i processi di erogazione e, quindi, di fruizione dei servizi.

In particolare, al fine di valutare l'efficienza nelle fasi di gestione di una pratica, vanno considerati il tempo effettivo impiegato dalla risorsa umana per lavorare la singola fase, il tempo in cui la risorsa umana dell'ente è disponibile per la lavorazione, la percentuale di servizi qualitativamente soddisfacenti, la condivisione delle risorse, la gestione di altre pratiche, nonché il numero di pratiche che rimangono in attesa di essere lavorate dalla p.a.

3.2 Le fasi di un intervento organizzativo

*“Tutto ciò che deve essere fatto,
merita di essere fatto bene”.*
Philip Stanhop IV

Un intervento organizzativo degli organici deve essere articolato in quattro momenti distinti:

1. Rilevazione della situazione attuale dell'ufficio che si articola nella mappatura delle attività svolte, nella quantificazione del tempo che ciascuna attività richiede, e nella consultazione dei responsabili delle diverse unità organizzative o settori.

2. Analisi critica funzionale alla individuazione delle opportunità e delle azioni di miglioramento.

L'analisi condotta con un approccio critico ha l'obiettivo di produrre considerazioni qualitative e quantitative correlando le risorse impegnate nelle diverse attività con i servizi effettivamente prodotti.

Per valutare i processi di gestione delle pratiche sono utilizzabili tre criteri di valutazione:

-a) Analisi del rapporto tra valore dei prodotti e servizi erogati ed il loro costo in termini di coinvolgimento di personale qualificato e risorse economiche.

Tale analisi comporta anche l'osservazione del grado di frazionamento della gestione delle pratiche e quindi il numero di soggetti o strutture organizzative coinvolte. Inoltre, l'analisi implica la verifica della coerenza tra la macrostruttura (intesa come suddivisione in ruoli e mansioni) rispetto alla missione dell'organizzazione e include il controllo dell'efficacia dei processi decisionali. In altri termini, tale analisi porta ad individuare carenze lavorative, casi eccessivi di urgenze, inutili passaggi tra i vari uffici, eccezioni evitabili, ritardi, servizi troppo costosi rispetto all'utilizzo, l'utilizzo scarso rispetto a qualità elevate, quantità eccessive di copie, doppioni, controlli eccessivi, unità sovrabbondanti, dispersioni, diseconomie, strutture doppie, formalizzazioni eccessive, lavori per esigenze obsolete, comunicazioni carenti. Al fine di pervenire ad un miglioramento dell'efficienza e all'individuazione delle priorità di un ufficio è altresì necessario individuare, nell'ambito delle fasi di erogazione di un servizio e della gestione delle pratiche, il tempo, gli oneri e i costi richiesti ad un cittadino per fruire dei servizi (es. bolli, diritti ecc.) nonché le dispersioni e gli sprechi organizzativi. Questi ultimi possono essere dovuti a diversi fattori quali soluzioni temporanee scorrette divenute prassi o compartimenti stagni tra funzioni.

Conseguentemente la fase dell'analisi induce a considerare la possibilità di innovare l'organizzazione procedendo con abolizioni, ridimensionamenti, centralizzazioni o decentramenti, aggregazioni, modificazioni di funzioni,

ruoli, riduzioni. In particolare, va segnalata l'opportunità per dirigenti pubblici di soffermarsi sulle possibili risposte a domande quali:

Il risultato qualitativo è insoddisfacente per il cliente?

È possibile ridimensionare l'insoddisfazione?

Un compito è trasferibile da/a?

Un'attività è scorporabile/accorpabile?

Si può semplificare un processo di gestione di una pratica?

Si può automatizzare la gestione di una pratica?

Si può velocizzare un'attività?

Si può assegnare il lavoro in modo diverso?

Si possono fare meno errori o ritardi?

b) Per valutare la gestione delle pratiche va considerato anche il metodo di lavoro: infatti è fondamentale organizzare il metodo di lavoro stabilendo un grado di standardizzazione nel senso di governare i processi di gestione delle pratiche attraverso la definizione di standard di lavoro interni all'unità organizzativa. Al riguardo occorre anche considerare le tecnologie informatiche e quindi il grado di informatizzazione e di supporto della tecnologia nello svolgimento delle attività operative. È fondamentale, altresì, prevedere quali siano gli indicatori di risultato ossia quei sistemi di misura di quei processi di gestione delle pratiche volti alla gestione e al monitoraggio delle attività operative.

c) nell'assegnazione dei compiti occorre tener conto del livello di ampiezza delle competenze nello svolgimento della propria mansione in base al principio dell'allargamento e dell'arricchimento della mansione stessa. Il grado di delega e controllo dei collaboratori dovrà essere, pertanto, proporzionato al livello di autonomia nella gestione dei processi, mentre i carichi di lavoro dovranno essere distribuiti in considerazione del livello di saturazione e di bilanciamento del lavoro delle diverse unità operative coinvolte nel processo di gestione della pratica.

La selezione delle proposte di cambiamento e verifica della fattibilità.

La soluzione definitiva dei problemi o i cambiamenti organizzativi che si vogliano introdurre devono essere il più possibile condivisi dalla direzione generale, dai responsabili di settore e dai collaboratori che saranno chiamati alla successiva fase di implementazione. L'approccio più efficace di introduzione di ogni cambiamento è, infatti, il risultato di una attività di concertazione.

Occorre, inoltre, le proposte in base ai loro tempi di implementazione e quindi in relazione alla loro effettiva realizzabilità a breve o a medio periodo, individuando anche le proposte più drastiche e radicali di difficile realizzabilità. La struttura di ogni proposta dovrebbe essere quindi articolata individuando le criticità, le azioni ed i provvedimenti connessi alla attuazione delle stesse, nonché i benefici in termini di opportunità e di recupero di efficienza e produttività. La realizzazione del monitoraggio e dell'implementazione del miglioramento costituisce una fase fondamentale senza la quale tutto il lavoro precedente perde qualsiasi valore. La realizzazione si concretizza in una serie di azioni di varia natura e difficoltà da condurre con modalità diversificate quali semplici modifiche di prassi operative, riformulazione di procedure, riadattamento di strumenti, standardizzazione di prassi, assegnazione di mansioni ed addestramento di unità operative.

4.Saper contenere e trasformare le negatività del lavoro nelle p.a.

“Il lavoro allontana tre grandi mali: la noia, il vizio ed il bisogno”.

Voltaire

4.1Premessa: problematiche sull’inserimento del neo-assunto

Il lavoro nelle PA ha una duplice valenza nel senso che si caratterizza per un verso dai “compiti e mansioni” (nell’ambito dei quali acquista rilievo la capacità di lavorare, imparare, coordinarsi, attivarsi); per l’altro verso, si caratterizza dalle “relazioni”, nel senso di saper comunicare con i cittadini e con i colleghi.

È possibile individuare tre tipi di negatività tipiche di ogni gruppo e organizzazione lavorativa:

- negatività naturale, ossia quella che ereditiamo geneticamente ed inconsciamente e che si esprime con la paura e la rabbia;
- negatività personale, legata ai limiti comportamentali e caratteriali e dovuta al temperamento e allo stress emotivo;
- negatività organizzativa, derivante cioè dal contesto organizzativo e situazionale, connessa a dinamiche di gruppo, forze contrapposte attrattive e repulsive, turbolente e conflittuali che agiscono nel gruppo..

Tali aspetti possono presentarsi con maggiore evidenza in occasione dell’inserimento di personale di nuova assunzione, in quanto notoriamente in tali evenienze si acquiscono le problematiche relazionali, soprattutto quando persone giovani vengono assegnate a posti di notevole rilievo e responsabilità¹⁵.

Invero il neo-assunto in difficoltà spesso si trova a fronteggiare servizi scoordinati degli uffici, mancanza di disponibilità dei colleghi nel fornire spiegazioni, difficoltà di comunicazioni e disagi emotivi dovuti alla creazione di gruppi ostili.

Come è noto, sono molto frequenti situazioni in cui i dipendenti pubblici non comunicano tra loro, sono inclini alla litigiosità o assumono comportamenti demotivanti.

Invero, negli uffici caratterizzati da una organizzazione efficiente, anche l’inserimento dei neo-assunti procede senza grandi difficoltà, ma occorre analizzare talune eventuali criticità che possono verificarsi e che un buon dirigente deve risolvere. Al riguardo è fondamentale l’intervento di un capo

¹⁵ A titolo esemplificativo si considerino le oggettive discriminazioni e pregiudizi che può subire una giovane donna di trent’anni priva di esperienza nel campo della Polizia Municipale, assunta con la qualifica di Comandante di Polizia Locale nell’ambito di un corpo composto da tutti uomini ultra cinquantenni (cfr. determinazione dirigenziale Comune di Bitritto n. 23 del 19.7.12). In una prospettiva de jure condendo pare più che opportuno, per le qualifiche di particolare rilievo e peculiarità dei compiti quale quella di Comandante, prevedere a livello normativo o il requisito dell’esperienza pregressa nella Polizia Municipale o almeno una fase obbligatoria di stage o tirocinio pre-assuntivo, di almeno 6 mesi, in modo da consentire al neo assunto di acquisire quel minimo di esperienza indispensabile per affrontare le enormi responsabilità derivanti da ruoli apicali di siffatto genere.

capace di coordinare, attivare e coinvolgere efficacemente. È quindi opportuno e utile intervenire in relazione a tre aspetti:

-accogliere la negatività nel senso di ascoltare il personale e avviare un indagine pratica;

-contenere la negatività fronteggiando una negatività per volta;

-trasformare la negatività in nuovi accordi e azioni concrete cercando di integrare le persone.

Al fine di trasformare la negatività in una risorsa, elaborandola, contenendola e trasformandola, nonché allo scopo di riuscire a valorizzare le persone e le loro potenzialità professionali, occorre partire dal presupposto che la negatività è frequente ed è comune a tutti nel senso che nessuno debba sentirsene illeso.

Un dirigente capace dovrebbe guidare i suoi collaboratori mediante l'apprezzamento, i suggerimenti e la critica costruttiva e soprattutto gestire sé stesso e contenere le proprie negatività.

4.2 Le negatività nei contesti lavorativi: tratti e definizioni

Con estrema frequenza e diffusione si registrano nelle PA condotte oppostive e problematiche, nonché critiche disfattiste.

Al riguardo va preliminarmente precisato che per negatività occorre intendere l'insieme stabile e frequente di episodi, eventi e azioni ordinarie non trascendenti in negatività più eclatanti quali il bullismo, il mobbing, il burnout, la devianza.

Ogni lavoratore pubblico, qualunque sia la posizione lavorativa occupata, può essere portatore di criticità e conflitto, lamenti e aggressività, contribuendo alle distorsioni e ai disfattismi.

I disturbi dei contesti organizzativi sono da comprimere e superare, in quanto aggravano le negatività personali che agiscono in alterazione reciproca tra loro e con l'ambiente circostante. In relazione a ciò, mediante percorsi di educazione e preparazione per i dirigenti e i dipendenti per la gestione delle negatività, se ne possono evitare gli strascichi e le conseguenze.

I contesti conflittuali infatti peggiorano gli individui nel senso che le situazioni negative cambiano in modo peggiorativo il profilo della persona quando si verificano meccanismi legati a gerarchia e potere che portano alla de-individuazione e de-umanizzazione proprie di ambienti asettici, competitivi e burocratici.

Negativo e positivo sono normalmente interconnessi nel senso che il comportamento negativo è inevitabile ed esiste in ogni persona e contesto lavorativo. Tuttavia, in relazione a ciò, sussistono dei rimedi incentrati su una nuova educazione volta al superamento delle negatività.

La demotivazione spesso non è il prodotto di impronte e caratteri personali attinenti alla sfera psicologica, ma deriva un insieme di condizionamenti prodotti dai contesti sociali.

La negatività va considerata fisiologica nel senso che scontrarsi, irritarsi, attaccare, chiudersi possono essere considerate funzioni normali, atte a ristabilire equilibri, a condensare nelle situazioni nuovi assetti e distanze. La negatività va messa nel conto (al pari della positività), perché è una grande porzione della realtà.

La negatività va trasformata perché conserva in sé la possibilità di qualità soggettive positive, tra cui un innalzamento di identità, attenzione e

motivazione, libera forze psicofisiche, ha un effetto di sblocco salutare, stimola il confronto, carica l'ambiente e lo scuote.

Importanti studi e ricerche¹⁶ in merito alla inclinazione alla negatività hanno rilevato che lo stile organizzativo degli ultimi decenni ha comportato alcuni costi umani quali il crollo della fiducia, una profonda incertezza, un calo della creatività, un dilagante cinismo, maggiore litigiosità e fenomeni di impotenza e disinteresse (burnout).

Inoltre, significativamente è stato accertato che le forze situazionali del contesto lavorativo possono peggiorare le persone, che da persone positive e produttive possono trasformarsi in ciniche e inefficienti, per un fenomeno denominato "effetto lucifero"¹⁷.

4.3 Il metodo antinegatività di Man: concetto di capacità negativa

“Di un problema ci sono diverse soluzioni: la mia soluzione, la tua soluzione, quella giusta”.

Antico proverbio cinese

Al fine di gestire correttamente le negatività caratterizzanti i contesti lavorativi peculiari quali quelli degli uffici pubblici è fondamentale non soffocare il disagio, ma esplorare il contesto, sviluppando capacità di accoglienza, contenimento ed elaborazione dei comportamenti negativi.

Fondamentale per i dirigenti è pervenire ad una condivisione non giudicante dei disagi con i propri dipendenti, comprendendone le emozioni e avviando azioni concrete.

Alla luce di tali considerazioni, pare più che auspicabile la previsione di percorsi di formazione volti all'acquisizione dei metodi antinegatività in questione da parte dei dirigenti. Al fine di fornire a questi ultimi abilità concrete per favorire lo sviluppo delle risorse umane delle PA e, conseguentemente, migliorare la produttività dei lavoratori pubblici, è necessario infatti che i metodi per la gestione delle negatività siano acquisiti e coltivati mediante specifiche attività formative che dovrebbero caratterizzare l'intera vita professionale degli stessi, non potendo essere tali capacità acquisite in modo adeguato soltanto mediante l'esperienza o il buon senso. Nell'ambito dei contesti pubblici caratterizzati dalla frequenza e diffusione della negatività, è possibile ed auspicabile l'utilizzo dei metodi cd. antinegatività al fine di arginare comportamenti negativi che non sono solo frutto di pulsioni naturali, biologiche e psicologiche, ma anche il risultato di contrasti organizzativi e gerarchici a livello sociologico. Sussistono modelli, quale quello denominato della "Facilitazione esperta", che sviluppano il rimedio dell'elaborazione della negatività, la trasformazione di essa in accoglienza e contenimento seguendo un metodo specifico e puntuale¹⁸.

In base a tale metodo, al manifestarsi di problemi e disagio, anziché indicare subito soluzioni, è possibile affrontare il problema con domande mirate, assumendo la prospettiva dell'altro, sostare, dopodiché mettersi in azione ricercando attivamente delle soluzioni con fatti concreti.

¹⁶ Cattarinussi, sociologo Univ. Udine, 2003.

¹⁷ Zimbardo, psicologo sociale Univ. Stanford, Usa, 2008.

¹⁸ Liss, 2004.

Il primo passo è non perdere le opportunità che offre la negatività, evitando di bloccare la tensione, non soffocando il disagio e non dando soluzioni premature. Occorre, invece, al fine di puntare al contenimento della negatività, avviare un'indagine pratica sugli elementi concreti, fattuali e basati sulla realtà vissuta.

Il secondo passo è fermarsi e trattenersi, evitando giudizi affrettati sul problema analizzato nei suoi aspetti di situazione e di vissuto emotivo.

L'indagine attenta porta di solito a una riduzione del comportamento negativo, e quindi ad un possibile ritorno alla dialettica ragionata e ragionevole.

Il terzo passo è agire, orientarsi a decisioni graduali, evitando soluzioni perfette e ideali, privilegiando la pluralità di fasi operative e pratiche per passare dalla situazione negativa alla soluzione, dal disagio alla nuova azione e a soluzioni più efficaci e durature.

4.4 Gli strumenti applicativi e le tecniche per la gestione della negatività

Per affrontare le negatività in modo da contenerle e limitarne gli effetti negativi sulla produttività, i passi fondamentali da percorrere indicati dal cd. metodo Man sono:

- 1 fare un patto di condivisione basato su ascolto, accoglienza e concretezza;
- 2 astenersi dal dare precetti permettendo invece il dialogo spontaneo e autentico;
- 3 esplorare e contenere le situazioni di disagio;
- 4 comprendere e riflettere sul disagio e sul problema anche mediante brevi sommari e riepiloghi;
- 5 ricercare attivamente soluzioni graduali e muovere passi concreti verso i rimedi possibili.

Sul piano della ricerca della soluzione, occorre attivare azioni concrete, mediante misure operative specifiche. Le azioni vanno istruite in senso graduale, passo dopo passo, e con la massima specificità e concretezza. Sono da evitare infatti quei salti eccessivi che, dalla problematicità tendono a saltare verso soluzioni eccezionali, tutte positive, che rischiano fortemente di essere caratterizzate da caducità e provvisorietà. I passi concreti devono essere calati nel contesto, essere intonati col problema emerso, integrare i punti di vista emersi, porre precedenze operative, centrarsi su fatti.

La sufficienza emotiva è un obiettivo molto alto e impegnativo da raggiungere per tutti i dipendenti pubblici, soprattutto se preposti a posizioni apicali, in quanto presuppone la maturazione di molti aspetti della personalità: autoconsapevolezza, osservazione di sé, riconoscimento e controllo dei propri sentimenti, controllo dello stress, empatia, apertura, crescita personale. Si ritiene, pertanto che i dirigenti nelle pa, al fine di pervenire al raggiungimento di tale obiettivo, non si possano prescindere da un gravoso impegno su se stessi nel senso di una approfondita e propedeutica ricerca dei propri limiti caratteriali, tali da creare le condizioni preparatorie di assestamento e maturazione di un nuovo sentire e di una più razionale gestione dei fatti carichi di vissuto emotivo.

In merito alle tecniche di gestione delle negatività va anche precisato che in caso di critica, negatività e intensificazione eccessiva dei toni delle discussioni, occorre optare per una disposizione di tipo protettivo applicando un metodo denominato di "autodifesa costruttiva".

Il motivo dell'auspicabilità di tale condotta è dato dall'intensità del fenomeno negativo caratterizzato da urla, rischio di aggressione, rottura di oggetti, minacce. In questo caso in cui l'interazione appare pregiudicata e lo spazio di ragionamento è azzerato, diviene quindi importante cercare di chiudere rapidamente l'interazione.

In altri termini occorre evitare che la situazione degeneri o peggiori ulteriormente ed è necessario proteggersi dall'evento negativo, essendo il canale di interazione occluso, bloccato e non offrendo margini di dialogo. Le azioni concrete da attuare sono: non aggiungere altro, non fomentare, non provocare, chiudere l'interazione prima possibile.

4.4.1 Riunione di ascolto e rimotivazione

Tra gli strumenti più efficaci per risolvere le frequenti negatività delle PA ed incidere positivamente sugli aspetti motivazionali dei lavoratori pubblici vi sono le riunioni interamente dedicate alla condivisione e al dialogo del gruppo e dei suoi componenti. Nello spazio di tempo dedicato alle riunioni non devono essere considerati compiti e mansioni attinenti all'attività lavorativa. I membri del gruppo, infatti, devono riunirsi per parlare della loro situazione al lavoro in quel momento, di quali problemi accusano maggiormente nel lavoro che svolgono tutti i giorni insieme. L'obiettivo primario di tale metodo che costituisce un ottimo strumento di rimotivazione è quello di consentire ad ognuno di esercitare la facoltà di condividere il suo parere liberamente, di esprimersi ed ascoltare, senza emettere giudizi.

Altresì va precisato che lo strumento della riunione alla comparsa di un lamento, contrasto, disagio è più efficace se il dirigente segue tre passi fondamentali:

1. Non tenere solo su di sé la tensione, la critica o la resistenza.
2. Girare l'indagine sul gruppo, chiedendo chi altro ha una parere "negativo".
3. Proseguire l'indagine sul gruppo, chiedendo chi invece ha un parere "positivo".

4.4.2 La critica costruttiva

Va sottolineato che la critica è costruttiva quando il dirigente pubblico riesce a criticare senza distruggere, utilizzando una critica mirata (non assoluta), che colpisce il comportamento singolo (non la persona), lasciando un atteggiamento aperto e non di chiusura indicando cosa fare una prossima volta. Al fine di realizzare una correzione efficace dell'errore occorre considerare che esso può essere trasformato in risorsa e in apprendimento se si seguono alcuni specifici passi:

1. Analisi dei fatti e dati concreti evitando le opinioni;
2. Coinvolgimento del collega nel ricostruire l'errore;
3. Controllo e contenimento delle proprie reazioni distruttive;
4. Nuova azione operativa;
5. Parole di stimolo, riformulazione dei termini dell'accordo, azioni tecniche e concrete da effettuare, incoraggiamento finale.

4.4.3 Patto di capacità negativa

Il Patto di capacità negativa è un accordo preventivo da fare in gruppo in vista di errori, criticità e disagi; una promessa reciproca a seguire il metodo della capacità negativa, anziché routine distruttive.

I punti del patto dovrebbero essere i seguenti:

1. Impegno a non negare la negatività (commitment)
2. Spazio alla “curiosità conoscitiva” (comprendere e non sentenziare)
3. Ammettere gli errori
4. Ambiente interpersonale franco e diretto, slancio generativo
5. Aiuto di gruppo per imparare insieme a resistere in condizioni avverse.

Errori, criticità e disagi sono sistemici e vanno affrontati coralmemente impegnandosi per costruire soluzioni efficaci. Il punto importante del patto è che l'intero gruppo possa aderire e assumendo un impegno reciproco. È vero anche che errori e criticità possono avere forza distruttiva capace di annullare gli sforzi fatti per creare armonia. Il patto va stretto nei momenti di lucidità, calma e accordo, fermo restando che serve educazione e autocontrollo.

4.4.4 Autocritica

E' auspicabile un abituale ricorso alla prospettiva dell'altro, cercando di vederci un po' come ci vede l'altro e scoprendo un panorama fortemente diverso rispetto a quello ammirato dal proprio specifico punto di vista. In tal modo possono evidenziarsi situazioni in cui ci accorgiamo di aver sbagliato, o in cui il collega non ha poi così torto. L'Autocritica costituisce, quindi, un passo comunicativo che va nella direzione di buon contatto sociale.

L'Autocritica non è una tecnica, per cui è auspicabile che ognuno cerchi di applicarla nei suoi rapporti. Nel frattempo possiamo intensificare la comunicazione per un esercizio costante di esame della pluralità dei punti di vista.

4.4.5 Resistenza costruttiva

La capacità di resistere allo stress, di superare in modo flessibile condizioni avverse, di adattarsi a contesti negativi è una capacità fondamentale, che cura l'integrità della persona e i fattori protettivi in grado di contrastare gli esiti svantaggiosi di eventi negativi.

Il dirigente la può attivare mediante la leadership, un doppio orientamento diretto non solo a lavoro e persone ma anche allo sviluppo della sua capacità di gestione delle situazioni di incertezza e disagio.

Le ricerche effettuate confermano che nella “resistenza costruttiva” e nel ripristino dei legami sociali giocano un ruolo chiave l'incontro con una persona significativa e l'appartenenza a un contesto che sappia accogliere.

4.4.6 Tre scale di negatività

“Se fai il lavoro male, dopo magari non te lo fanno fare più”.

Bill Watterson

Si possono distinguere tre tipi di negatività:

- negatività bassa, in caso di: incertezza, critica, passività, negazione, lamento, malinteso, vergogna, diffidenza, barriera, cinismo, confusione, pettegolezzo, dogmatismo, moralismo, opposizione, chiusura, inibizione, apatia, divagazione, ira, stizza, offesa, conflitto, stress.

- negatività media, in caso di: disturbo costante, trinceramento oppositivo, insulto occasionale, insinuazione subdola, critica squalificante, essere sempre contro (contro-dipendenza), squalifica sistematica, burnout.

- negatività alta in caso di: critica umiliante, illazione aggressiva, sgarbo, furore, odio minaccioso, usurpazione, aggressione fisica, devianza, violenza fisica, distruzione oggetti e cose, danneggiamento beni, boicottaggio aggressivo, condotte antisociali, mobbing, furto, inciviltà.

In caso di negatività bassa, il metodo consigliabile sin qui descritto prevede di esplorare, sostare, agire con passi concreti.

In caso di negatività media invece, la metodologia proposta dal metodo Man prevede di considerare che in un ambiente relazionale aggressivo, alterato, ma con qualche spiraglio aperto, il fattore centrale è evitare la dinamica distruttiva, prendendo tempo, in una tensione frontale attiva, evitando movimenti fisici e mentali repentini, rapidi, fuori da ogni certezza.

Passi fondamentali sono:

- stare all'erta;

- parola riflessiva, farsi domande;

- parola fuori, domandare;

- risposta per giungere ad un accordo, spiraglio, oppure contrasto;

- allenarsi a pensare che la negatività può svolgere fattori utili, alzando l'attenzione e le energie.

In caso di negatività alta invece è auspicabile utilizzare meccanismi di protezione e autodifesa costruttiva. Quando la negatività aumenta, diviene alta e lo scambio è impossibile, i canali del ragionamento sono sospesi, in atto ci sono processi chimici ed elettrici molto potenti. Qui diviene fondamentale chiudere rapidamente, gestendo solo il contenuto essenziale della conversazione. Occorre evitare che la negatività aumenti, fare buona protezione di sé, chiudere rapidamente lo scambio, definendo se possibile un punto concreto.

Passi fondamentali per fronteggiare la situazione: occorre stare all'erta, usare cautela, in quanto lo spazio mentale è del tutto chiuso. Se il soggetto negativo dovesse rincarare con le offese, il dirigente pubblico farebbe bene a chiudere l'incontro e aggiornarlo ad altro momento. Se invece lo spiraglio si aprisse, lo scambio comunque dovrebbe essere breve, fatto di pochissime cose, frasi corte e molto concrete.

4.4.7 Autoformazione – scheda di gestione della negatività

Al fine di fornire un contributo pratico all'acquisizione delle tecniche di gestione della negatività, si propone qui di seguito una “scheda di allenamento” da compilare in maniera semplice e fluida dopo riunioni, briefing, pianificazioni di azioni con la specificazione che la valutazione da 1 (poco bene) a 5 (molto bene) è riferita alle abilità di gestione della negatività. Al fine dell'acquisizione di tecniche di autocontrollo occorre provare più volte evitando di demordere e scoraggiarsi per gli insuccessi. Le correzioni possono infatti seguire a piccoli tentativi ed esperimenti utilizzando la scheda di allenamento che segue, come monitor di controllo e pratica autoformativa.

COORDINARE (Prevenire e/o contenere le negatività)	
1. Patto di capacità negativa	1 2 3 4 5
2. Sviluppo di una Sufficienza emotiva (controllo ed espressione)	1 2 3 4 5
3. Apprezzamento, Suggerimento, Critica costruttiva	1 2 3 4 5
COINVOLGERE (Strumenti Antinegatività)	
4. Gestione del negativo	1 2 3 4 5
5. Correzione efficace dell'errore	
6. Tre scale di negatività (esplorazione; sveglia, protezione buona)	1 2 3 4 5
AIUTARE (Dispositivo pratico della Capacità negativa)	
7. Non soffoco la critica e il disagio, prima esploro e solo dopo agisco	1 2 3 4 5
8. Uso la parola per capire cosa, come, chi, quando, dove	1 2 3 4 5
9. Passi concreti (sviluppi graduali e progressivi di nuove azioni)	1 2 3 4 5
ATTIVARE (Sistemi di resilienza e rimotivazione)	
10. Riunione di ascolto (condivisione non giudicante per l'aiuto in gruppo)	1 2 3 4 5
11. Autocritica	1 2 3 4 5
12. Diventare resilienti (resistenza costruttiva)	1 2 3 4 5

5. Comitati unici di garanzia (CUG): strumento per le pari opportunità, benessere e contro le discriminazioni

“Si gusta doppiamente la felicità faticata”.

Baltasar Gracià

L' art. 21 della l. 4 novembre 2010, n. 183 (cd. Collegato lavoro) modificando l'art. 57 del d.lgs. 165/2001 ha previsto che le PA costituiscano al proprio interno il «Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni».

Tale Comitato sostituisce, unificando le competenze in un solo organismo, i Comitati per le pari opportunità e i Comitati paritetici sul fenomeno del mobbing precedentemente costituiti in applicazione della contrattazione collettiva, assumendone tutte le funzioni previste dalle disposizioni vigenti.

In modo del tutto innovativo rispetto al passato, quindi, la costituzione dei CUG¹⁹ in ciascuna PA è prevista obbligatoriamente dalla legge che prevede anche, per il caso di mancata costituzione, rilevanti conseguenze sanzionatorie in termini di responsabilità dirigenziale e valutazione degli obiettivi.

La finalità dei CUG è operare in ciascuna PA per creare un contesto lavorativo che garantisca nelle diverse vicende attinenti al rapporto di lavoro pubblico (accesso, trattamento economico, condizioni di lavoro, formazione e progressione di carriera) pari opportunità tra lavoratori e lavoratrici²⁰, assenza di qualunque forma di violenza morale o psichica (mobbing) e di ogni discriminazione diretta e indiretta in riferimento ai molteplici fattori di rischio quali l'età, l'orientamento sessuale, la razza, la disabilità, la religione e la lingua.

Mediante la sensibilizzazione al tema del benessere lavorativo e alla cultura del rispetto della dignità del lavoratore e delle lavoratrici, ogni PA viene quindi chiamata, in base alle disposizioni di cui alla direttiva del Ministro Funzione Pubblica e Ministro Pari Opportunità del 04 marzo 2011, ad «essere datore di lavoro esemplare» e ad adeguare la propria organizzazione alle

¹⁹ In una prospettiva di analisi del concreto operare dei Comitati in questione si veda, quale caso studio, il practice case del Comune di Bari analizzato nel Cap.III, Sez. II, del presente elaborato. Si rinvia inoltre alla relativa documentazione riprodotta in Appendice:

- Relazione sulle attività svolte dal CUG del Comune di Bari;

- Regolamento del CUG del Comune di Bari;

- Piano delle Azioni Positive ideato per il Triennio 2011/2013 dal CUG del Comune di Bari.

²⁰ Dagli ultimi dati pubblicati il 21.12.12 dalla Ragioneria dello Stato nel Conto annuale 2011 sulla percentuale di donne occupata nel pubblico impiego emerge che pur riducendosi in valore assoluto, nell'arco del triennio 2007-2011, la presenza femminile è aumentata percentualmente in tutti i comparti raggiungendo la soglia del 55% degli occupati nel pubblico impiego. L'incremento della quota percentuale della presenza femminile è dovuto sia al maggior numero di assunzioni sia al minor numero di cessazioni. Si riportano di seguito i relativi dati pubblicati dalla Ragioneria Generale dello Stato sulla presenza femminile e incidenza sul totale a tempo indeterminato:

-1.851.684 unità nel 2007 (54%)

-1.871.740 unità nel 2008 (54,5%)

-1.839.691 unità nel 2009 (54,5%)

-1.821.518 unità nel 2010 (54,9%)

-1.806.407 unità nel 2011 (55%)

indicazioni dell'Unione Europea in tema di pari opportunità e contrasto a discriminazioni e mobbing.

Razionalizzare e rendere efficace ed efficiente l'organizzazione della PA per prevenire e contrastare ogni forma di mobbing e discriminazioni produce, infatti, rilevanti effetti in termini di maggiore affezione al lavoro dei pubblici impiegati e ottimizzazione della produttività, con conseguente aumento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa nel suo complesso.

In base alla citata direttiva contenente «Linee guida sulle modalità di funzionamento dei Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni» agli organismi in esame vengono quindi affidati importanti compiti propositivi, consultivi e di verifica.

Tra i compiti propositivi rientrano: la predisposizione di piani di azioni positive per l'uguaglianza sostanziale sul lavoro; la promozione della conciliazione tra vita familiare e lavoro; la diffusione della cultura per le pari opportunità; la predisposizione di analisi di genere che considerino le esigenze delle donne e degli uomini; la diffusione di conoscenze, esperienze, informazioni e documenti in materia di pari opportunità; azioni per favorire il benessere lavorativo; lo svolgimento di indagini di clima; la predisposizione di codici etici e di condotta per prevenire o rimuovere situazioni di mobbing e discriminazioni; infine, la predisposizione di piani formativi e di aggiornamento continuo per tutti i lavoratori e le lavoratrici. In riferimento a questi ultimi va evidenziato che la velocità dei cambiamenti normativi e tecnologici in corso impone di mutare il paradigma culturale e impostare sistemi di apprendimento continuo dei lavoratori pubblici che ne stimoli il senso critico, ne rafforzi l'identità personale e professionale, ne incrementi i processi cognitivi, di soluzione dei problemi e le capacità di uso delle nuove tecnologie.

Presupposto dell'apprendimento per tutto l'arco della vita professionale dei dipendenti pubblici è la consapevolezza che le riforme che da ultimo hanno interessato la PA possano risultare efficaci soltanto se il personale coinvolto sia, per un verso, culturalmente preparato ad accompagnare il cambiamento degli apparati burocratici e, per l'altro, sia posto nelle condizioni di dare il meglio di sé, in quanto considerato in termini meno passivi e, al contrario, più propositivi, attivi, creativi. Al riguardo va anche ricordata la cornice costituzionale che all'art. 35 Cost. impone la cura della formazione e dell'elevazione professionale, nonché il quadro normativo europeo che considera la formazione professionale continua quale migliore protezione contro l'improduttività e l'esclusione lavorativa e sociale.

Peraltro, l'adempimento dei descritti compiti propositivi può portare sul piano pratico all'avvio di campagne di sensibilizzazione mediante la proiezione di film, l'organizzazione di seminari e convegni sui temi del disagio lavorativo, mobbing, discriminazioni e pari opportunità al fine di far acquisire ai dipendenti maggiori conoscenze sulle conseguenze giuridiche e psico-sociali che tali fenomeni comportano, migliorarne le relazioni interpersonali, nonché al fine di stimolare i dirigenti a promuovere comportamenti basati sulla solidarietà e sulla coesione, prevenendo, quindi, situazioni di tipo vessatorio.

Altre iniziative importanti rimesse ai CUG sono quelle relative alla costituzione e al funzionamento di sportelli di ascolto a cui potrà rivolgersi chiunque ritenga di essere destinatario di un atto o un comportamento lesivo

della dignità della persona o di subire, sul lavoro, una situazione di disagio psicologico.

L'avvio delle descritte attività sarà ineludibilmente connesso allo svolgimento, in via preliminare,

di analisi sulla composizione del personale e di indagini di clima. Questi ultimi consistono nella raccolta di dati tramite la compilazione di appositi questionari anonimi aventi ad oggetto lo studio dei fattori che influiscono sulla motivazione e sulla soddisfazione lavorativa nella PA, consentendo una più approfondita conoscenza di problemi, esigenze e punti di vista del personale e, quindi, l'individuazione degli interventi più appropriati per migliorare la qualità dell'organizzazione del lavoro.

Inoltre, tra le iniziative volte alla promozione della conciliazione tra vita familiare e lavoro, assume particolare rilievo l'incentivazione del tele-lavoro: tale modalità lavorativa permette infatti di svolgere parte della propria attività presso il proprio domicilio, rivelandosi particolarmente utile qualora sia necessario prestare assistenza a propri familiari in quanto, diversamente da altre forme di lavoro flessibili come il part-time, consente di mantenersi in servizio a tempo pieno e continuativo senza avere l'obbligo di recarsi giornalmente nel proprio ufficio.

I compiti consultivi più significativi del CUG, invece, consistono nel formulare pareri in materia di: progetti di riorganizzazione della PA; piani di formazione del personale; orari di lavoro; forme di flessibilità lavorativa; criteri di valutazione del personale e temi di contrattazione di propria competenza.

Allo scopo di rimuovere le criticità dell'ambiente lavorativo, al CUG sono altresì affidati compiti di verifica in merito ai risultati delle azioni positive e delle buone pratiche relative alle pari opportunità, al benessere organizzativo e alla prevenzione del disagio lavorativo e delle discriminazioni.

Per l'efficace espletamento dei compiti descritti, è di fondamentale importanza che i CUG operino in rete ed usufruiscano delle risorse informatizzate messe a disposizione dalle Consigliere di parità e dall'UNAR, in quanto la diffusione delle esperienze e delle informazioni consente di mutuare le cosiddette buone prassi e di usufruire delle sperimentazioni già effettuate da altre PA.

In conclusione, nel difficile percorso di rilancio della PA, il CUG può costituire un'importante occasione per migliorare realmente la condizione lavorativa dei lavoratori pubblici, consentendo a questi ultimi di dare il meglio di sé in termini di efficienza e produttività.

Tuttavia non può essere taciuto che per l'effettiva modernizzazione della PA, anche in termini di miglioramento dei rapporti con cittadini ed imprese, occorre un vero e proprio cambio di mentalità degli operatori pubblici che porti a considerare l'adempimento degli obblighi normativi connessi alla costituzione dei CUG non solo come un modo per evitare sanzioni o responsabilità, ma come importante strumento di cambiamento e fermentazione degli aspetti motivazionali del personale, nonché come mezzo di individuazione di possibili soluzioni alle inefficienze della PA.

La professionalità e il servizio reso dai dipendenti pubblici, infatti, se adeguatamente riconosciuti, valorizzati e tutelati, costituiscono una leva fondamentale per il miglioramento dell'efficienza dei servizi resi alla cittadinanza e, quindi, per il sostegno della crescita complessiva del sistema economico, culturale e sociale del Paese.

6. Comparazione con altri Paesi europei: trasferibilità delle migliori prassi nelle PA italiane

In risposta alle forti istanze di miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico, assumono fondamentale importanza la progettazione e la sperimentazione di azioni tese alla introduzione di processi innovativi nella organizzazione del lavoro pubblico, nonché la proposizione di strategie per la riduzione del contenzioso tra PA datrici di lavoro e dipendenti, attraverso lo studio e l'analisi delle migliori prassi presenti a livello internazionale e, soprattutto, mediante la verifica della loro trasferibilità negli enti italiani.

Orbene, occorre precisare che si intende per buona pratica un'azione che stimola l'individuazione nell'impostazione di un problema e rende visibile problematiche rimosse o non considerate come "problema"; la buona pratica è quella che assume gli obiettivi di miglioramento delle performance e li inserisce nella cultura lavorativa ed organizzazione dell'Ente Pubblico. Invero, la valutazione di una buona pratica è strettamente connessa sia al contesto sociale e territoriale che al contesto istituzionale.

La realtà socio-economica in cui si inserisce una pratica è il primo tipo di contesto di cui bisogna tenere conto per implementare e valutare una buona pratica. I fattori considerati nel territorio sono connessi alle caratteristiche socio-demografiche della popolazione.

Invero si sottolinea che una determinata pratica può risultare insignificante in un contesto in cui sono stati riscontrati significativi miglioramenti nelle relazioni lavorative, mentre la stessa pratica può essere cruciale in un contesto marcato da una forte demotivazione al lavoro.

E' inoltre necessario tenere conto delle caratteristiche dell'istituzione riguardo alla dimensione dell'Ente, all'ambito di competenza istituzionale, all'entità del budget per il personale, all'entità e l'età della presenza di personale femminile, alla cultura della trasversalità, ai risultati ottenuti, all'esistenza di un lavoro di rete.

Occorre quindi procedere mediante un approccio di tipo comparatistico e, quindi, mediante sistemi di confronto degli strumenti di misurazione delle prestazioni utilizzati dalle amministrazioni pubbliche sia entro i confini nazionali che a livello internazionale.

6.1 Incentivazione della produttività e valutazione della Performance

Una prospettiva comparata della tematica dell'incentivazione della produttività e delle performance impone di passare in rassegna le pratiche in uso in alcuni Paesi europei i cui sistemi amministrativi vengono reputati molto all'avanguardia allo scopo di verificare la possibilità di introdurre alcune di queste pratiche nel sistema pubblico italiano. Ricerche basate sulla comparazione internazionale della competitività dei Paesi europei e dell'efficacia delle PA fanno emergere la posizione molto arretrata dell'Italia rispetto agli altri Paesi del mondo in termini di produttività. Nei Paesi forniti di sistemi di valutazione delle performance di buon livello, quali i Paesi scandinavi, si registrano invece ottimi livelli di efficienza delle PA e di competitività a livello internazionale. Più precisamente, l'analisi empirica condotta su un campione di 38 Paesi conferma che esiste una correlazione tra

il grado di evoluzione dei sistemi di accountability (funzione di dar conto) in una logica performance – based ed il livello di efficacia della PA. I processi di riforma della PA hanno determinato a livello internazionale l'evoluzione dell'accountability da logiche compliance-based (basate cioè non sulle performance ma sulla conformità alla legge e corrispondenti ad un modello della PA tradizionale) a logiche performance-based (caratterizzate cioè da logiche e strumenti di tipo manageriale, che puntano non più solo alla legittimità, ma alle performance conseguite in termini di efficienza ed efficacia) portando a un miglioramento dei risultati.

In proposito si sottolinea che, nonostante le difficoltà applicative e le antinomie da risolvere, alla riforma cd. Brunetta va riconosciuto il merito di aver introdotto modelli ed istituti che avvicinano il sistema del lavoro pubblico italiano ai paradigmi di accountability europei.

Sulla valutazione della performance vi è una amplissima dottrina, soprattutto di scuola anglosassone e nord americana, mentre assai scarsa è quella di derivazione francese: non è questa una osservazione di natura meramente geografica, in quanto non è irrilevante sottolineare come, nel Paese da cui si è mutuato il nostro sistema amministrativo, la Francia, non si sia sviluppata una adeguata dottrina sul tema ed anzi non esiste neppure un performance audit ma solo un financial audit affidato alla Corte dei Conti.

Sempre in tema di valutazione della performance, la comparazione con altri Paesi europei e americani induce a considerare tra le migliori prassi e gli strumenti amministrativi all'avanguardia trasferibili nelle PA italiane i cd. sistemi di reporting, cioè di sistemi di rendicontazione dei risultati ottenuti, dell'attività svolta, delle risorse utilizzate.

Più precisamente, il sistema di reporting, risponde a tre tipi di finalità:

- fornire elementi di conoscenza di brevissimo periodo a chi ha la responsabilità della struttura organizzativa per permettergli di predisporre le eventuali iniziative correttive che si rendessero necessarie;
- consentire la valutazione delle performance individuale ed organizzativa;
- fornire elementi di conoscenza agli stakeholder, ossia i cittadini singoli o associati.

I report devono avere una cadenza periodica predefinita.

Dall'esame delle migliori pratiche utilizzate Oltreoceano è emerso che nei Dipartimenti di Polizia delle città americane vengono elaborati report settimanali, mensili, trimestrali e annuali.

Il N.Y.P.D. elabora report settimanali dell'attività svolta a livello dei distretti di polizia e delle analoghe articolazioni delle strutture di staff e li discute in riunioni parimenti settimanali a cui partecipano i massimi vertici (Capo, Vice Capo, 12 Direttori Centrali) unitamente a tutti i 97 responsabili di distretto.

I report vengono poi discussi mensilmente, a livello di singolo distretto, con i rappresentanti dei cittadini in pubbliche riunioni e pubblicati settimanalmente in sintesi sul sito del Dipartimento.

Il reporting appartiene, nelle forme più variegata possibili, anche alla tradizione della Polizia Locale italiana: non vi è occasione ufficiale (feste dei Corpi, cerimonie in occasione della memoria del Santo Patrono della Polizia Locale San Sebastiano, ect.) che non si accompagni con una attenta rendicontazione dei risultati conseguiti. Fornire adeguati report è anche il miglior modo di rapportarsi con i rappresentanti dei cittadini adempiendo così alle previsioni dell'art. 59 del "Codice Europeo di Etica per la Polizia" che

recita: La polizia deve dar conto del proprio operato allo stato, ai cittadini ed ai loro rappresentanti, e deve essere sottoposta ad un efficiente controllo esterno. Questo significa che in ogni realtà, dalle più piccole alle più grandi ed articolate, la Polizia Locale si è attrezzata per raccogliere sistematicamente i dati che testimoniano l'attività svolta: è questo un elemento assai positivo che caratterizza i Corpi di Polizia Locale distinguendoli nettamente da ogni altra articolazione delle Amministrazioni pubbliche che molto spesso, invece, non sono in grado di quantificare esattamente l'attività svolta dovendosi, al contrario, attrezzarsi per procedere in tal senso..

Lo strumento del reporting infatti realizza la prima condizione per realizzare un efficace sistema di valutazione in ogni struttura amministrativa.

Da ultimo si evidenzia che il federalismo fiscale impone un confronto sempre più intenso tra l'Italia e l'Europa: al fine di analizzare quale sistema possa adattarsi meglio alle caratteristiche e alle necessità delle PA italiane il confronto è imprescindibile per giungere ad un sistema federale sostenibile.

6.2 La cornice europea della formazione professionale

Una riflessione merita l'insieme delle trasformazioni che hanno interessato l'organizzazione, i processi valutativi e di apprendimento nelle PA a livello europeo, quali quelle rappresentate dalle esperienze significative inglesi, francesi e olandesi nel campo della valutazione e della formazione con particolare riferimento all'apprendimento formale e non formale.

In particolare va posto l'accento sull'esigenza strategica di valutare gli interventi formativi nell'ottica di misurare il cambiamento prodotto dalla formazione, sia in termini di crescita professionale individuale che di impatto organizzativo e di miglioramento della qualità dei servizi resi dall'Amministrazione all'utente finale.

Il quadro normativo europeo infatti considera la formazione professionale continua quale migliore protezione contro l'improduttività e l'esclusione lavorativa e sociale.

In particolare, l'Unione europea, nell'ultimo decennio, ha incoraggiato gli Stati membri a sperimentare nuovi metodi di apprendimento incentrati sull'utilizzo delle tecnologie informatiche nei sistemi di istruzione e formazione, nonché in particolare, per il settore universitario le «università telematiche».²¹

7. Trasferibilità nella PA di strumenti di incentivazione della produttività del lavoro privato

“Lavorare è meno noioso che divertirsi”.

Charles Baudelaire

Al fine di pervenire ad un concreto miglioramento della situazione delle PA italiane pare opportuno anche condurre un'analisi degli istituti volti

²¹ Circolare ministeriale 7 ottobre 2011, n.12 (GU n. 25 del 31-1-2012) su formazione universitaria nelle PA e permessi studio

all'incentivazione della produttività utilizzati in ambito privatistico, quale la detassazione degli straordinari.

Tra i principi sanciti dalla legge 15/2009 infatti vi è quello della "convergenza" degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali.

Tuttavia profonde divergenze, piuttosto che convergenze, tra il mondo del lavoro pubblico e quello privato, sono rinvenibili nell'accordo quadro separato "Riforma degli assetti contrattuali" firmato il 22 gennaio 2009: infatti, se nel lavoro privato i contratti decentrati possono derogare gli istituti previsti dalla legge, nel pubblico invece le leggi e i regolamenti derogano i contratti.

Tuttavia va evidenziato che le opzioni legislative relative ai singoli istituti appaiono in conflitto con la finalità espressamente dichiarata dallo stesso legislatore di attuare una piena convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato.

In un'ottica comparatistica, va segnalata la debolezza datoriale del sistema pubblico rispetto a quello privatistico: nel settore pubblico, infatti, il potere del dirigente in sede decentrata è di fatto limitato dalla classe politica e dal sindacato. Inoltre, la produttività del lavoro pubblico non è fisiologicamente misurata in base alle vendite nel senso che mentre nel settore privato le risorse per la contrattazione aziendale devono essere oggettivamente riscontrate all'esito della verifica di una maggiore produttività e di guadagni aggiuntivi per l'impresa, nel settore pubblico si è assistito ad una erogazione indifferenziata di somme senza tener conto dei contenuti quali-quantitativi della prestazione. Tuttavia i miglioramenti dei servizi potrebbero essere misurati attraverso quegli equivalenti funzionali di mercato, ossia una rilevazione della customer satisfaction, incentrata sui giudizi dell'utente finale del servizio. Peraltro, nel settore pubblico la contrattazione integrativa risulta obbligatoria per espressa prescrizione di legge ed ha un'applicazione generalizzata, a differenza che nel settore privato in cui perché si abbia contrattazione aziendale occorre riscontrare una produttività da redistribuire. Con specifico riferimento all'attuale contesto economico, si è riscontrato, altresì, che uno degli effetti della recessione è stato per il settore privato la rarefazione della contrattazione aziendale. Infine, nelle amministrazioni la parte pubblica dichiara le risorse disponibili anticipatamente rispetto alla contrattazione, risorse che andranno a premiare una produttività ancora da realizzare.

Da ultimo va considerato che la PA, non essendo un'impresa, opera al di fuori del mercato in una condizione protetta dalla concorrenza e, quindi, in una condizione di monopolio che permette di adagiarsi su modelli organizzativi e comportamentali talora inefficienti.²²

²² Sul tema va ricordata anche la costante giurisprudenza della Corte Costituzionale che ha affermato che "il principio fondamentale in materia di instaurazione del rapporto di impiego alle dipendenze delle PA è quello, del tutto estraneo alla disciplina del lavoro privato, dell'accesso mediante concorso, enunciato dall'art. 97 della Costituzione operante non soltanto per l'accesso esterno, ma anche per la progressione in carriera. (...) Tale principio, posto a presidio delle esigenze di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione di per sé rende palese la non omogeneità delle situazioni messe a confronto". Dunque, si ricordi che "nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari" (art. 97), e che "i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione" (art. 98).

8. La formazione professionale: strumento principale per lo sviluppo e la produttività del capitale umano

La realizzazione dell'obiettivo del miglioramento della prestazione e dei servizi, alla luce di quanto osservato nei primi anni di applicazione della riforma cd. Brunetta, non pare poter essere rimessa esclusivamente agli strumenti giuridici di connotazione marcatamente punitiva, risultando invece ineludibilmente connessa anche all'elaborazione di efficaci strategie operative basate su interventi formativi²³, forme contrattuali diversificate e nuovi modi di selezione che dovranno puntare soprattutto ad una vera e propria rivoluzione di tipo culturale dei pubblici impiegati. Tali strumenti sono imprescindibili in riferimento all'obiettivo di indurre i lavoratori ad identificarsi nei fini dell'amministrazione ed a trarre dalla soddisfazione dei cittadini la propria personale gratificazione, in quanto fonte di crescita e realizzazione non solo professionale.

Va quindi evidenziato che le politiche promozionali della performance e di incremento della produttività del lavoro pubblico possano innestarsi saldamente solo in presenza della crescita professionale dei dipendenti appartenenti a tutte le categorie del sistema di inquadramento

La necessità di puntare sulla formazione delle risorse umane discende dalla consapevolezza che le riforme possono risultare efficaci se i soggetti coinvolti siano, per un verso, culturalmente preparati ad accompagnare il cambiamento e la trasformazione degli apparati burocratici e, per l'altro, siano posti nelle condizioni di dare il meglio di sé.

È manifesta l'incongruenza tra le sfide poste dalla riforma e il coinvolgimento di pochi dipendenti (quasi esclusivamente funzionari e dirigenti) per i corsi di formazione e la contraddittorietà della manovra finanziaria di cui alla l. 122/2010 che riduce del 50% la spesa sostenuta in materia di personale rispetto all'essenzialità del processo formativo.

Infatti, non può esservi vera modernizzazione senza un'adeguata formazione come dimostra l'evoluzione legislativa del concetto di formazione con particolare riferimento alle disposizioni già contenute nel d.lgs. 165/2001.

Va posto l'accento sull'esigenza strategica di valutare gli interventi formativi nell'ottica di misurare il cambiamento prodotto dalla formazione, sia in termini di crescita professionale individuale che di impatto organizzativo e di miglioramento della qualità dei servizi resi dall'Amministrazione all'utente finale.

L'incessante mutevolezza dei contesti normativi e degli assetti organizzativi amministrativi determina fabbisogni formativi sempre nuovi ed implica la definizione di percorsi professionalizzanti in un'ottica di formazione continua. L'ambiente di lavoro costituisce un luogo fondamentale non solo per acquisire competenze e rinnovare costantemente la formazione professionale, ma soprattutto per maturare senso di responsabilità, autonomia e spirito di iniziativa. Gli interventi formativi non dovranno essere soltanto legati ad una specifica mansione o limitati ad un determinato settore, ma dovranno anche

²³ Significativamente, nell'ambito del decreto delegato n. 150/2009, all'art.26, i percorsi di alta formazione e di crescita professionale assurgono a strumenti premianti: la formazione, infatti, viene intesa come uno strumento per premiare o comunque incentivare la produttività individuale.

sviluppare abilità globali, di ampio respiro, forgiando personale duttile ai cambiamenti.

Oltre alla cornice costituzionale che “cura la formazione e l’elevazione professionale dei lavoratori” non solo privati ma anche pubblici, va rilevato il quadro normativo europeo che considera la formazione professionale continua quale migliore protezione contro l’improduttività e l’esclusione lavorativa e sociale.

Lo sviluppo del capitale umano è imprescindibile dalla previsione di metodologie formative flessibili e personalizzabili, coerenti con le mansioni concretamente assegnate e rispondenti alle esigenze di semplificazione dei servizi offerti alla cittadinanza, tali da consentire ai pubblici dipendenti di riconoscere e potenziare le proprie competenze ed abilità.

In riferimento allo sviluppo del personale in connessione con la disponibilità all’apprendimento e sulle modalità per l’apprendimento continuo va evidenziato l’importanza dello studio delle fasi del processo formativo del personale e la valutazione dei risultati dell’azione formativa, l’analisi dei bisogni di formazione e le tecniche per rilevarli, la progettazione degli interventi che portano alla scelta dei metodi e di attività in grado di preparare una buona realizzazione delle attività formative, il loro monitoraggio e la valutazione del risultato.

Oltre a realizzare politiche di sostegno all’apprendimento costante per formare una forza lavoro altamente qualificata e motivata sarà necessario porsi la priorità di rendere operativi gli strumenti di riconoscimento delle competenze acquisite, dei titoli di studio e dei percorsi di alta formazione.

La Circolare ministeriale de 7 ottobre 2011, n.12 pubblicata sulla GU n. 25 del 31-1-2012 ha evidenziato che “L’importanza della formazione è accresciuta oggi dalla considerazione che le progressioni attuate nel corso degli ultimi anni, se da un lato hanno contribuito a dare riconoscimento alla professionalità maturata dai dipendenti nel corso degli anni all’interno delle PA, hanno però anche prodotto degli squilibri, portando personale spesso privo di laurea a ricoprire posizioni professionali elevate, l’accesso dall’esterno alle quali e’ invece riservato a soggetti in possesso di titolo di studio universitario.”²⁴

D’altronde, il possesso di titoli accademici è rilevante sia per l’accesso alla categoria superiore, sia per lo sviluppo economico (progressioni di carriera ed economiche).

Soprattutto in un momento caratterizzato dal contenimento dei costi e dall’imposizione di rigidi tetti anche all’ammontare della spesa per formazione²⁵, è importante che - nei limiti del buon andamento e dell’efficienza dell’organizzazione - i dipendenti interessati siano messi nelle condizioni di seguire i corsi e di fruire delle agevolazioni che l’ordinamento prevede allo scopo.

Da ultimo si evidenzia che sono sempre più in via di diffusione i sistemi di apprendimento a distanza, soprattutto per le persone disabili ed i lavoratori.

8.1 Fabbisogni formativi conseguenti alla digitalizzazione della PA

²⁴ Circolare ministeriale del 7 ottobre 2011, n.12 (GU n. 25 del 31-1-2012) su formazione universitaria nelle PA e permessi studio.

²⁵ Il riferimento è all’art. 6, comma 13, d.l. n. 78/2010, convertito in l. n. 122/2010.

Le crescenti richieste di maggiore formazione vanno di pari passo con i nuovi scenari della competizione internazionale e dell'innovazione tecnologica.

In questo contesto l'interesse prevalente è, oltre a riconoscere le grandi potenzialità dei dipendenti pubblici, l'individuazione di quali siano i percorsi formativi necessari per la loro migliore utilizzazione.

L'approfondimento delle conoscenze infatti aiuta a riconoscere il potenziale di elaborazione insito nel vasto repertorio delle risorse personali attivabili e a valorizzare possibilità e modalità di espressione personale.

Inoltre è necessario impostare una formazione che stimoli il senso critico per rafforzare la propria identità personale, incrementare i processi cognitivi e le capacità di uso delle nuove tecnologie.

L'impatto della realtà digitale richiede sistematiche azioni di sostegno incentrate sulla formazione degli operatori inseriti in progetti strutturati dagli obiettivi definiti, dotati dei necessari finanziamenti non di breve periodo, attentamente valutati e monitorati.²⁶

Il sistema della pubblica amministrazione, seppure pare aver maturato la consapevolezza della necessità di attrezzarsi per far fronte alla informatizzazione, pare anche non disporre ancora delle necessarie risorse culturali e tecniche per poter affrontare adeguatamente questi processi in corso.

Le nuove tecnologie dell'informazione nel settore pubblico come in quello privato incidono sull'organizzazione aziendale e del lavoro garantendo l'accesso alle banche dati, ai servizi in rete, alle nuove modalità di comunicazione con l'intento di garantire l'accesso on line diretto e interattivo nei settori dell'istruzione, formazione, amministrazione, servizi sanitari, cultura, attività creative e servizi finanziari collegando on line ogni abitazione, impresa, ente pubblico e creando un'amministrazione digitale armonizzata con il contesto europeo e capace di sviluppare nuove idee. In assenza di una formazione continua, le nuove tecnologie genereranno atomizzazione anziché integrazione.

In riferimento all'obbligo per le PA di usare le più moderne tecnologie informatiche e telematiche va inoltre evidenziato²⁷ che l'adeguamento tecnologico ed organizzativo contribuisce anche ad evitare contenzioso e responsabilità.

Le riforme della PA recentemente varate riguardanti l'innovazione tecnologica mediante progetti di digitalizzazione, essendo volte a modernizzare la PA e a migliorare i rapporti con cittadini e imprese, costituiscono la base della crescita economica e dello sviluppo sociale e culturale del Paese. La produttività complessiva del sistema economico, la sua competitività, le sue possibilità di sviluppo e di crescita sono infatti strettamente correlati all'efficacia dell'intervento pubblico.

²⁶ In riferimento all'esigenza di formazione professionale volta all'acquisizione delle competenze per l'utilizzo dei computer, va segnalato quale progetto esemplare quello avviato dal Comune di Bari che ha portato all'iscrizione al corso per l'acquisizione dell'ECDL ben 723 dipendenti. Si riportano di seguito i dati numerici relativi a tale progetto: n. giornate di formazione: 280; n. giornata di approfondimento:140; n. dipendenti che hanno conseguito la certificazione ECDL: 393; n. dipendenti che non hanno superato nessun esame: 151.(Fonte Comune di Bari, Ripartizione Personale, Settore Assunzioni-Stato Giuridico).

²⁷ Al riguardo si sottolinea che il nuovo CAD (Codice dell'Amministrazione Digitale) ha previsto nuove stringenti norme in materia di Privacy e Sicurezza dei dati nei processi di digitalizzazione delle PA con annesse sanzioni in caso di mancato rispetto delle stesse.

Ogni invenzione tecnologica rimodella il sostrato culturale dell'uomo obbligandolo a riformattare l'insieme delle potenzialità con cui si rapporta al mondo.

Le possibilità offerte dall'innovazione tecnologica e le forti stimolazioni positive che essa produce sulle capacità cognitive delle persone sono presenti negli studi di anni più recenti che, valorizzando gli spazi e le opportunità dell'informatizzazione, considerano la nascita della "generazione elettronica" come occasione di grande rinnovamento culturale e sociale.

"Essere libero è essere informato": le tecnologie informatiche possono concorrere a sostenere una più ampia socializzazione, in senso di una maggiore partecipazione offrendo più ampie possibilità di rapporti.

Dagli anni '70 ai nostri giorni sembra sia stata prodotta una quantità superiore di nuova informazione rispetto a quella prodotta negli ultimi cinquemila anni.

8.2 Agevolazioni per i pubblici dipendenti in relazione al diritto allo studio

La Circolare ministeriale del 7 ottobre 2011, n.12 pubblicata sulla GU n. 25 del 31-1-2012 prevede importanti agevolazioni per i pubblici dipendenti al fine di consentirne la formazione universitaria e l'esercizio del diritto allo studio, ossia in particolare:

- congedi per la formazione, previsti dalla l. n. 53 del 2000 e nei CCNL, utilizzabili anche per il conseguimento di titoli universitari o per la partecipazione ad attività formative diverse da quelle poste in essere dal datore di lavoro, che possono essere accordati ai lavoratori con anzianità di servizio di almeno 5 anni per un massimo di 11 mesi nell'arco della vita lavorativa; durante il periodo di congedo il dipendente conserva il posto di lavoro e non ha diritto alla retribuzione;
- 150 ore di permessi retribuiti all'anno riconosciuti nel limite del 3% del personale in servizio ciascun anno nell'amministrazione - per la partecipazione ai corsi anche universitari e post-universitari che si svolgono durante l'orario di lavoro;
- 8 giorni l'anno di permesso retribuito per la partecipazione agli esami;
- agevolazioni relative all'orario di lavoro: il personale interessato ai corsi ha diritto all'assegnazione a turni di lavoro che agevolino la frequenza ai corsi e agli esami e non può essere obbligato a prestazioni di lavoro straordinario né al lavoro nei giorni festivi o di riposo settimanale;
- l'aspettativa per il conseguimento del dottorato di ricerca, ex l. n. 476/1984, come modificata dalla l. n. 240/2010 (c.d. legge Gelmini) e dal d.lgs. n. 119 del 2011 con cui è stato previsto in maniera innovativa che il collocamento in aspettativa del dipendente avviene «compatibilmente con le esigenze della PA» ossia in modo condizionato rispetto alle esigenze di buon andamento.

In proposito va precisato che in relazione all'attuale momento storico caratterizzato da forti limitazioni all'acquisizione di nuove risorse umane, il diritto al congedo non è riconosciuto a coloro che hanno già conseguito il titolo di dottore di ricerca. Con l'art. 5 del d.lgs. n. 119 del 2011 è stato poi chiarito che la ripetizione degli importi corrisposti al dipendente in aspettativa retribuita è dovuta solo se il dipendente cessa da qualsiasi rapporto di lavoro o di impiego con la PA, mentre nessuna ripetizione è prevista nel caso di passaggio presso altra PA.. La ratio legislativa è da ricercarsi nella

consapevolezza del valore dell'accrescimento culturale e professionale che consegue al dottorato, non limitato alla singola PA di appartenenza, ma riferito all'intero apparato pubblico che si arricchisce nel suo complesso di professionalità.

8.3 L'accesso privilegiato dei dipendenti ai percorsi di alta formazione e le convenzioni con le Università: il practice case del Comune di Bari

In relazione al requisito del titolo di studio richiesto anche al personale interno per la partecipazione ai concorsi per l'accesso alle categorie superiori, sarà fondamentale l'attuazione dell'art. 26 del d.lgs. n. 150/2009 in base al quale le PA «valorizzano le professionalità sviluppate dai dipendenti interni e a tal fine promuovono l'accesso privilegiato dei dipendenti ai percorsi di alta formazione in primarie istituzioni educative e nazionali»: infatti, in base a tale disposizione potranno essere stipulate convenzioni tra le PA e le Università che facilitino il conseguimento da parte dei pubblici dipendenti dei titoli di studio richiesti dai bandi di concorso.

Oltre a realizzare politiche di sostegno all'apprendimento costante per formare una forza lavoro altamente qualificata e motivata sarà necessario porsi la priorità di rendere operativi gli strumenti di riconoscimento delle competenze acquisite, dei titoli di studio e dei percorsi di alta formazione.

Fondamentali sono quindi i percorsi di alta formazione e di crescita professionale quali strumenti delle PA per premiare le competenze sviluppate e il potenziale delle persone.

In un momento storico caratterizzato dal contenimento dei costi e dall'imposizione di rigidi tetti anche all'ammontare della spesa per la formazione (si veda in particolare l'art. 6, comma 13, d.l. n. 78/2010, convertito in l. n. 122/2010), è importante che, nei limiti del buon andamento e dell'efficienza dell'organizzazione, i dipendenti interessati a percorsi di formazione siano messi nelle condizioni di seguire i corsi e di fruire delle agevolazioni che l'ordinamento prevede allo scopo.²⁸

In riferimento all'attuazione dell'art. 26 del d.lgs. 150/2009 relativo all'accesso privilegiato dei dipendenti ai percorsi di alta formazione si consideri quale buona prassi l'attivazione della Convenzione per la formazione dei dipendenti comunali tra Comune di Bari e Università degli Studi di Bari. Approvata con deliberazione della Giunta comunale del Comune di Bari n. 789 del 11 novembre 2010 avente ad oggetto il "Piano di formazione professionale del personale comunale".

Al riguardo si evidenzia che il Comune di Bari ha promosso l'iniziativa di proporre all'Università l'attivazione di una convenzione per l'avvio a formazione dei propri dipendenti. Tale iniziativa trova fondamento nel profondo convincimento che la formazione ed il perfezionamento professionale costituiscono sicuri fattori vincenti nello sviluppo della capacità di rispondere, in modo adeguato, alla crescente esigenza di creazione di una moderna amministrazione, mediante l'acquisizione di nuove tecniche di lavoro ed l'evoluzione della professionalità del personale, il tutto nell'ottica di

²⁸ Sulle agevolazioni per i pubblici dipendenti in relazione al diritto allo studio si veda la Circolare del 7 ottobre 2011, n.12 (GU n. 25 del 31-1-2012).

continuo miglioramento della qualità del servizio offerto alla cittadinanza ed all'utenza in generale.

A tal fine si ritiene, pertanto, utile favorire la formazione universitaria e specialistica (tecniche del lavoro, competenze), la formazione professionale di base, la formazione informatica (utilizzo dei mezzi informatici in dotazione), la formazione linguistica e di cultura in generale, la conoscenza delle disposizioni legali relative al proprio settore di competenza, le conoscenze di pratica amministrativa.

Il Comune di Bari in modo lungimirante ed esemplare ha valutato, quindi, positivamente un ravvicinato contatto con la sede di produzione e diffusione del sapere, intendendo, per l'effetto, avvalersi del contributo dell'Università, che con le sue articolazioni di Facoltà, Corsi di Laurea, Centri, Dipartimenti e Scuole, rappresenta una struttura d'alto valore culturale e scientifico, in grado di assicurare un efficace sostegno al processo di innovazione della P.A.

In tale ottica, quindi, è stata stipulata una convenzione, con la quale l'Università degli Studi di Bari e il Comune di Bari si sono impegnate a collaborare per consentire ai dipendenti avviati ai singoli corsi universitari e/o di elevata formazione, l'acquisizione di una preparazione di livello universitario, ovvero l'opportunità di approfondimento delle diverse tematiche, offrendo agli stessi l'occasione di valorizzare le conoscenze ed abilità professionali già possedute, anche mediante il riconoscimento di crediti formativi per il conseguimento di titoli accademici.

9. Customer satisfaction: strumenti operativi

Tra gli strumenti idonei a misurare, valutare e premiare le performance individuale e quella organizzativa, secondo criteri strettamente connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi un posto di primaria importanza è indubbiamente occupato dalle indagini di customer satisfaction.²⁹

Queste indagini - che la cd. riforma Brunetta ha avuto il merito di introdurre in modo innovativo ma la cui applicazione è rimasta limitata - risultano molto utili per misurare la soddisfazione dell'utenza rispetto ad un servizio o ad un prodotto a lei erogato e pertanto nel presente contributo se ne propongono le modalità operative a completamento di quanto previsto dalla predetta riforma. Esse rappresentano quindi un utile strumento per individuare e valutare gli

29

In proposito si precisa che la base normativa di tale istituto è costituita dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 150/2009 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni che recita "la misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonché alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento", ed ancora, al comma 4 "le amministrazioni pubbliche adottano metodi e strumenti idonei a misurare, valutare e premiare le performance individuale e quella organizzativa, secondo criteri strettamente connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi". Come previsto dal comma 1 dell'art. 8 del citato decreto, il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa concerne: a. l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività (...) c. la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive (...).

interventi necessari per il miglioramento di un servizio e di più servizi, anche complessivamente considerati, nonché per individuare quei fattori che possono essere la causa di un eventuale gap tra attese dei cittadini e servizi a loro erogati dalla PA. Inoltre, le indagini di customer satisfaction, se ben strutturate, risultano strategiche per dare rilievo al punto di vista degli utenti e rappresentano persino uno strumento di comunicazione, anche se, in questo caso, occorre vigilare a che non siano utilizzate come strumenti di immagine. Proprio perché i risultati che possono scaturire da queste indagini costituiscono strumenti molto utili di valutazione di un servizio in termini di qualità, esse risultano indispensabili per l'individuazione degli standard di qualità e degli indicatori di risultato utili alla costruzione del piano delle performance.

Ne consegue che questi strumenti di indagine debbano essere costruiti con la massima precisione possibile, sia pur rapportandoli ai tempi e alle disponibilità attuali delle pa.

Per realizzare indagini di customer satisfaction occorre stabilire un metodo e seguirlo pedissequamente, non essendo sufficiente impostare un questionario e somministrarlo agli utenti di un servizio, ma di analizzare i servizi in termini sia di organizzazione che di risultato..

I dati che scaturiscono dalle indagini, infatti, non devono limitarsi a rappresentare un semplice numero o una percentuale, bensì l'indicatore di un pensiero, di un bisogno, di una soddisfazione.

Al fine di seguire un iter di indagine ben definito, occorre quindi disporre di personale anche specializzato, che abbia le capacità e le conoscenze tecniche per riferire l'indagine a utenti definiti (stakeholder) e a contesti specifici.

Chi dovrà studiare il "prodotto" della pubblica Amministrazione è pertanto fondamentale che possieda una chiara comprensione dei compiti (mission) a cui il servizio da indagare è preposto ed, in particolare, degli obiettivi strategici periodicamente prefissati, dei termini e delle modalità individuati per il loro raggiungimento.

L'indagine di customer satisfaction è utile anche per fissare gli obiettivi strategici della PA e verificare la loro attuazione e rispondenza ai bisogni espressi dei cittadini.

Nell'ottica dell'azione partecipata di questi ultimi alle attività della PA, le indagini in questione possono infatti essere utilizzate anche per riscontrare le proposte della popolazione e, successivamente, per verificare se le esigenze da loro espresse sono state soddisfatte.

Infine, va considerato che i dati che le customer satisfaction forniscono sono utili anche al fine di predisporre le informazioni che la PA deve fornire obbligatoriamente all'esterno.³⁰

9.1 Fasi dell'indagine di customer satisfaction

Al fine di garantire la qualità dei dati da ricercare occorre pianificare le procedure e le varie fasi propedeutiche alla realizzazione del percorso di ricerca e, quindi, stabilire innanzitutto l'oggetto dell'indagine che deve essere preciso e circoscritto (per es. un servizio, una specifica attività, ecc.).

³⁰ In proposito si rammenta il dettato del comma 3 dell'art. 3 del d.lgs. 150/2009: "Le amministrazioni pubbliche adottano modalità e strumenti di comunicazione che garantiscono la massima trasparenza delle informazioni concernenti le misurazioni e le valutazioni".

Va specificato che il momento centrale del percorso di indagine è costituito dalla predisposizione del questionario da sottoporre agli utenti, dell'intervista orale o scritta, strutturata o semi strutturata, dalla raccolta e dal monitoraggio dei risultati, da una osservazione diretta dello oggetto o del servizio.

Fissato l'obiettivo da indagare è fondamentale individuare i soggetti che effettueranno l'indagine (se personale esterno o interno all'ente o se un gruppo di lavoro costituito sia da interni che esterni).

È inoltre importante stabilire la tipologia di domande da rivolgere agli utenti, individuare un campione di ricerca attendibile, e verificare, soprattutto utilizzando il personale esterno all'ente, il procedimento anche rispetto alla fase di distribuzione dei questionari ed inserimento dei dati.

In merito alla modalità di indagine va evidenziata l'opportunità di un processo di "indagine preliminare" rispetto a tutte le informazioni relative all'oggetto di indagine che può comportare ricerche di dati anche in capo a settori differenti da quello da indagare.

Si sottolinea l'utilità della realizzazione di brevi interviste e/o incontri/focus group rivolti agli operatori del servizio e ai loro responsabili, un eventuale sondaggio di tipo preliminare tra gli utenti, l'osservazione del servizio vero e proprio, dei suoi erogatori e fruitori.

Inoltre va individuato il coordinatore dell'indagine e del gruppo di lavoro, preferibilmente un soggetto esterno all'ente, esperto nella conduzione di indagini e di coordinamento di gruppi di lavoro. È significativo che tale figura funga da guida e da "facilitatore" per i componenti del gruppo di lavoro, ai quali è stato richiesto lo sforzo di uscire dalla routine del lavoro quotidiano e di cercare di vedere allo specchio il proprio operato e riportando la valutazione dei diversi utenti.

Si fissano poi le metodologie per la somministrazione del questionario individuando il personale preposto alla sua somministrazione, nonché le modalità di somministrazione, inserimento ed elaborazione dei dati.

Fondamentale è stabilire cosa sottoporre a giudizio valutando elementi del servizio, strutture e personale ad esso preposto.

Tale fase dell'indagine richiede massima competenza e conoscenza del settore da indagare in quanto è propedeutica alla costruzione delle domande che si sottoporranno agli utenti (stake holders).

In merito è da considerare l'opportunità di formulare poche domande per non abusare della disponibilità dell'intervistato, di redigere testi chiari e molto concisi, l'individuazione di elementi caratterizzanti il servizio, di indagare sulla motivazione che ha indotto l'utente a richiedere il servizio e su quale tipologia di utente ne richiede l'erogazione, cercare di conoscere le aspettative del cittadino rispetto al servizio e misurare il grado di soddisfazione mediante scale di giudizio numeriche, e di registrare informazioni paragonabili anche nel tempo in considerazione del fatto che gli standard desiderati dai cittadini sono in continua evoluzione.

I dati che scaturiscono dall'indagine devono essere riportati pedissequamente secondo i principi della trasparenza e dell'obiettività senza omettere i dati negativi.

Oltre che ad offrire uno strumento utile per la definizione del piano delle performance, le indagini di custode satisfaction possono essere utili per individuare iniziative migliorative in modo correlato alle diverse attività dell'ente così da programmare e pianificare anche queste nell'ottica della massima qualità, trasparenza e razionalizzazione delle risorse finanziarie.

Vanno da ultimo considerate le possibili criticità per le indagini di customer satisfaction nel senso che la motivazione che ha indotto l'utente a rivolgersi al servizio spesso rappresenta un elemento particolarmente condizionante per il risultato dell'indagine (si pensi a titolo esemplificativo all'utente che si presenta al front office di un Comando di Polizia Locale ed esprime un giudizio negativo sul personale per reazione all'obbligo di pagare una sanzione). Sarebbe utile quindi per valutare l'obiettività dei giudizi, considerare scrupolosamente le ragioni di fruizione di un servizio, inserendo per esempio nei questionari appositi riquadri sul modello dello schema che segue:

Il cittadino ----- si è presentato allo sportello per:

- 1) ricevere INFORMAZIONI
- 2) pagare MULTE / SANZIONI (varchi – cartelle esattoriali – restituzione veicoli – comunicazione dati conducente – ricorsi - ecc.)
- 3) fare SEGNALAZIONI / DENUNCE (smarrimento – furto– ecc.)
- 4) richiedere DOCUMENTI / ATTI (carta identità, copia incidenti, accesso atti ecc.)
- 5) effettuare LAMENTELE (convivenza civile – fatti incresciosi accaduti – ecc.)
- 6) altro (specificare)

CAPITOLO III

MODELLI OPERATIVI DEI SISTEMI DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

SEZIONE I

La corretta valutazione delle performance: il ruolo del dirigente pubblico

*“Comunque vadano le cose,
un’azienda, il suo direttore
generale e l’intero gruppo dirigente
verranno giudicati con un solo
criterio: i risultati”.*

Harold Geneen

1. Il fondamentale ruolo del dirigente nella valutazione: il gap tra normativa e realtà nelle pa

Al fine di comprendere l’importanza di una corretta valutazione da parte della dirigenza pare opportuno, preliminarmente, ricordare che tra le novità più rilevanti introdotte dal d.lgs. n. 150/2009 (cd. riforma Brunetta) vanno annoverati l’ampliamento dei poteri e delle responsabilità³¹ della dirigenza pubblica, il rafforzamento dei sistemi di misurazione e valutazione della performance³², l’estensione del potere disciplinare del dirigente nei confronti dei dipendenti assegnati al proprio ufficio e il rafforzamento dei poteri e dell’autonomia del dirigente nella gestione delle risorse umane rispetto al sindacato.

Con specifico riferimento ai sistemi di misurazione e valutazione della performance si sottolinea che il legislatore, pur avendo introdotto importanti innovazioni, nel titolo II del d.lgs. n. 150/2009, agli artt. 4-31, si limita a prevedere le fasi del ciclo di gestione delle performance e le fasce di merito per l’inquadramento del personale³³.

31 Si rammenta che nuove ulteriori responsabilità dei dirigenti e dei responsabili del procedimento sono state da ultimo introdotte dopo i decreti di liberalizzazione e semplificazione alla luce delle prospettive sulla spending review e della legge anticorruzione (l.190/2012).

32 Va precisato al riguardo ogni dirigente ha a disposizione i seguenti istituti di premialità per la valorizzazione dei dipendenti:
il bonus annuale delle eccellenze (art. 21);
il premio annuale per l’innovazione (art. 22);
le progressioni economiche (art. 23);
le progressioni di carriera (art. 24 co. 3);
l’attribuzione di incarichi e responsabilità (art. 25);
l’accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, in ambito nazionale e internazionale (art. 26).

33 In merito al ciclo delle performance sono previste le seguenti fasi:

- necessità di stabilire gli obiettivi dell’azione amministrativa

- il monitoraggio in corso di esercizio

- la misurazione e valutazione della performance

- l’utilizzo dei sistemi premianti

- rendicontazione dei risultati ai competenti organi politico-amministrativi.

Inoltre, nel nuovo assetto dei poteri dirigenziali in materia di valutazione delle performance il dirigente valuta in piena autonomia ai fini:

- della suddivisione in fasce di merito del personale

Orbene, in relazione a tale evenienza è necessario chiedersi, in una prospettiva de iure condendo, se il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo gravemente diffusi nel pubblico impiego possa essere raggiunto solo mediante la distribuzione forzosamente differenziata dei dipendenti in fasce di merito.

In altri termini, la misurazione e la valutazione delle performance sembrano essere considerate dal legislatore della riforma di per se stesse strumenti di massima efficienza ed efficacia.

Invece la misura e la valutazione della performance vanno considerate soltanto le fasi terminali di un processo assai più complesso, nel senso che valutare il merito non vuol dire solo differenziare e differenziare non deve essere "l'obiettivo" ma "il risultato".

Soffermandosi sulle finalità espressamente dichiarate della riforma ³⁴, occorre quindi chiedersi se possa essere sufficiente per assicurare un miglioramento di efficacia ed efficienza delle PA che la legge garantisca al dirigente la titolarità esclusiva dei poteri disciplinari, di valutazione, di gestione dell'organizzazione degli uffici.

Di contro, va sottolineata l'importanza del ruolo del dirigente nella valutazione, nell'utilizzo dei suoi poteri gestionali e di tutte le prerogative dirigenziali introdotti dalla riforma del pubblico impiego.

Infatti è indispensabile che il dirigente pubblico, dimostrandosi un buon manager, incentivi efficienza e produttività dei dipendenti, favorisca il benessere lavorativo e il rispetto della dignità dei lavoratori e delle lavoratrici, contrasti ogni forma di mobbing e discriminazione, adegui il comportamento del datore di lavoro pubblico alle indicazioni dell'Unione Europea.

Diversamente, in caso di cattivo esercizio di poteri e prerogative dirigenziali, le valutazioni sono avvertite come ingiuste, le politiche di gestione del personale giudicate parziali e le regole organizzative scorrette. Tale evenienza produce demotivazione tra i dipendenti, compromette il clima lavorativo costituendo presupposto di conflittualità e contrasti, fino a costituire i presupposti di condotte mobizzanti.

Quindi, alla luce di quanto sin qui considerato, fermi restando gli aspetti innovativi, pare evidente che il limite dell'intervento riformistico di cui al

-della distribuzione del trattamento economico accessorio legato alla performance

-della progressione professionale orizzontale (economica)

-della progressione verticale tra le aree.

Sono previste dal legislatore due tipologie di fasce di merito per l'inquadramento del personale dipendente: per le PA statali, ai sensi dell'art. 19 il legislatore ha stabilito le fasce cd. "chiuse" che si caratterizzano per il fatto di essere obbligatoriamente tre, per il numero dei dipendenti da collocare in ognuna delle tre fasce che debba corrispondere alla misura del 25%, 50% e 25%, e per le risorse premiali da imputare a ciascuna delle fasce che devono essere prestabilite rigorosamente: (per la fascia di eccellenza (25%) metà del trattamento accessorio; per la fascia intermedia (50%) metà del trattamento accessorio; per la fascia bassa (25%) nessun trattamento accessorio per regioni ed enti locali). L'art. 31 disciplina invece le fasce cd. "aperte" in base alle quali una quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale deve essere attribuita al personale che si colloca nella fascia di merito alta. Conseguentemente per le fasce aperte è possibile prevedere più di tre fasce di merito, non è predeterminato il numero dei dipendenti da inquadrare nelle singole fasce, non sono predefinite le risorse da assegnare a ciascuna fascia.

³⁴ Le finalità della riforma sono espressamente enunciate nell'art. 1 del d.lgs. 150/2009: incentivazione della qualità della prestazione lavorativa; valorizzazione delle capacità e del merito; incremento dell'efficienza del lavoro pubblico; contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo.

d.lgs. n. 150/2009 è rinvenibile nella circostanza che il legislatore sembra solo garantire al dirigente maggiori poteri e responsabilità mediante una definizione rigorosa delle prerogative, nonché maggiori spazi di azione rispetto alla politica e ai sindacati la cui area di intervento appare ridotta dalla legge. Risultano infatti non del tutto sufficienti nel d.lgs. 150/2009 i richiami ai canoni organizzativi e alle tecniche di gestione degli uffici e del personale che dovrebbero invece far parte del bagaglio di competenze professionali essenziali del dirigente. Inoltre, poco viene disposto in merito agli atti gestionali relativi alle risorse umane, all'azione che deve essere messa in opera da ciascun dirigente per governare al meglio la struttura e il personale al fine di indirizzare al raggiungimento degli obiettivi di interesse pubblico.

1.1 Potenziali distorsioni applicative nelle valutazioni dei dipendenti

Come sin qui evidenziato, la concreta definizione della gestione dei dipendenti è prevalentemente affidata alla scelta esclusiva e alla diretta responsabilità del dirigente.

Ne consegue il verificarsi del rischio di potenziali distorsioni applicative nelle valutazioni dei dipendenti, nel senso che se vi è una elevata concentrazione dei lavoratori nelle fasce di merito alte, lasciando pochissimi individui nelle fasce basse, la valutazione evidenzierà i peggiori e non distinguerà i migliori, sicché la valutazione rivestirà una funzione essenzialmente punitiva e non premiante.

Di contro, la valutazione deve avere la funzione di evidenziare la professionalità, le competenze e le capacità di sviluppo dei singoli soggetti, non ha la funzione di evidenziare i "peggiori" e punirli.

La funzione punitiva deve infatti essere svolta non attraverso il sistema di valutazione ma attraverso il procedimento disciplinare.

Inoltre si sottolinea che anche la valutazione rientra in quei comportamenti che, anche se leciti se considerati singolarmente, possono essere posti in essere in modo miratamente sistematico e con intento vessatorio contro il dipendente finendo per assumere forme di prevaricazione e di persecuzione psicologica da cui può conseguire la mortificazione morale e l'emarginazione del dipendente con effetto lesivo dell'equilibrio fisio-psichico di quest'ultimo (mobbing).

Un altro rischio connesso alle distorsioni applicative nelle valutazioni dei dipendenti consiste nella circostanza in base alla quale all'attività di valutazione vengano attribuite mere finalità economiche, senza dare alcun feedback al lavoratore sulla sua prestazione al fine di migliorarla (il dirigente invece dovrebbe spiegare al dipendente come migliorare).

Invero, una valutazione con i descritti risultati non migliorerà nulla dal punto di vista della produttività, sarà solo un costo dal punto di vista organizzativo (in termini di tempo dedicato), determinerà un peggioramento delle relazioni e l'emersione di conflitti.

Inoltre, valutazioni avvertite come ingiuste e pratiche di gestione del personale inique non potranno che produrre effetti deleteri sull'atmosfera di lavoro, un grave danneggiamento del clima collaborativi, relazioni con i capi e tra colleghi ostili e conflittuali, la demotivazione dei dipendenti e l'insorgere del contenzioso.

1.2 Strumenti operativi per una corretta valutazione del personale

Partendo dal presupposto dell'opportunità dell'affermazione dei principi della selettività e della differenziazione nella valutazione prescritti dalla riforma cd. Brunetta, a completamento delle disposizioni in essa contenute, va evidenziato che la valutazione è utile se consente realmente al dipendente di migliorare.

Per valutare correttamente è, quindi, fondamentale che il dirigente pubblico si assuma la responsabilità di "capo" e dia un chiaro feedback al collaboratore circa il suo operato: in altri termini, per consentire al dipendente di migliorare il dirigente dovrebbe dirgli come farlo, interessarsi a chi lavora facendolo costantemente professionalizzare e progredire, e dovrebbe riconoscere la centralità del lavoratore rispetto al contesto organizzativo.

Per giungere ad una valutazione che sia utile nel senso di incentivare i comportamenti virtuosi i valutatori devono tenere conto di una serie di elementi.

In particolare, occorrono regole chiare e ragionevoli che devono essere comunicate ed accettate dai dipendenti, i sistemi di valutazione devono essere conoscibili in modo adeguato, e sia i soggetti valutati che i valutatori devono partecipare alla definizione delle regole.

Inoltre, con regole oggettive di valutazione si possono gestire positivamente le relazioni, evitando traumi, turbamenti, sconvolgimenti, imposizioni e forzature.

Esempi di regole oggettive sono da considerarsi i criteri di valutazione in base alla presenza in servizio, nel senso di considerare chi beneficia del part-time, della l. 104/1992, dei permessi studio, chi supera un certo numero di assenze per malattia o assegnare un punteggio aggiuntivo a chi svolge prestazioni di lavoro straordinario in quanto mette maggiormente a disposizione il proprio tempo ecc.

Altresì potrebbe essere utile ed efficace la scelta del datore di lavoro di far compilare una "scheda rilevazione attività" in cui sono stabiliti a monte i punteggi da assegnare alle attività (es. n. determinazioni, n. deliberazioni, n. corrispondenza evasa con indicazione dei periodi temporali).

Il sistema di valutazione richiede lavoro, tempo, confronto, equilibrio, correttezza e buona fede.

Ciò significa creare giorno per giorno le condizioni organizzative e le situazioni di confronto necessarie per arrivare a fine anno a fare una valutazione chiara e ben motivata che non venga percepita come ingiusta.

Il processo relazionale che porterà ad una valutazione seria e condivisa tra soggetto valutato e valutatore deve essere tecnicamente impostato.

La scheda di valutazione, la cd. "pagellina" deve basarsi sul rispetto pieno delle regole e del principio di motivazione di ogni valutazione.

Al fine di pervenire ad una valutazione corretta delle performance è da considerare anche l'utilità di un confronto, secondo i canoni del peer review (revisione tra pari), tra i dirigenti dello stesso ente al fine di equilibrare ed uguagliare le valutazioni del personale e, quindi, evitare che differenti comportamenti adottati dai dirigenti nei processi valutativi portino a valutazioni avvertite come inique e quindi foriere di contenzioso.

In materia, un ruolo fondamentale è rivestito dall'OIV, ossia l'Organismo indipendente di valutazione della performance a cui il legislatore affida compiti di certificazione della selettività nell'attribuzione dei premi legati alla produttività, verifica della coerenza tra valutazione delle performance e i

miglioramenti dei servizi generati, garanzia della correttezza dei processi di misurazione e valutazione, invalidazione dei processi valutativi caratterizzati dalle descritte distorsioni applicative (es. turnazione nel posizionamento nelle fasce di merito e rischio di affollamento delle fasce più alte).

Occorre considerare che nel concreto operare di ogni dirigente pubblico si prospettano due diverse modalità di attuazione della riforma: in un'ottica meramente giuridica ci si può limitare ad attuare solo formalmente la riforma senza innovare nulla, preoccupandosi soltanto di evitare le sanzioni previste in caso di mancato recepimento della normativa e considerando l'adempimento dei precetti normativi "il fine" anziché "il mezzo di cambiamento".

Diversamente, in un'ottica manageriale, il dirigente pubblico punterà a riformare l'ufficio di cui è responsabile attraverso gli strumenti normativi introdotti, chiedendosi come cogliere le opportunità della riforma e gestire le criticità, considerando l'adempimento dei precetti normativi come "il mezzo di cambiamento" e non "il fine". In riferimento a ciò, si consideri a titolo esemplificativo la stretta connessione tra obiettivi e performance in termini di qualità del sistema di programmazione degli enti e della negoziazione degli obiettivi tra organo di indirizzo politico, personale e dirigenza, auspicando il superamento della prassi diffusa tra gli operatori amministrativi di limitarsi ad utilizzare gli strumenti programmatici quali meri adempimenti obbligatori scarsamente rappresentativi in quanto non legati ad aspetti programmatici effettivi.

In conclusione, l'attuazione del sistema delle performance potrà costituire un'occasione per migliorare l'efficienza delle PA a condizione che vengano superate le resistenze e le riluttanze rispetto alle valutazioni differenziate in termini meritocratici operate dai dirigenti nei confronti dei propri collaboratori.

Occorre, quindi, una applicazione seria e responsabile delle disposizioni introdotte con la riforma e, soprattutto, considerare le norme non come meri ostacoli da aggirare, ma come possibili soluzioni alle inefficienze delle PA, secondo una mentalità manageriale volta al conseguimento di risultati migliorativi reali attraverso gli adempimenti previsti dalla riforma.

Non può ritenersi sufficiente "legare" al luogo di lavoro il dipendente pubblico mediante la minaccia inflessibile di sanzioni disciplinari per stimolare l'efficienza e la produttività.

Invero, per trasformare il dipendente pubblico da passivo erogatore di attività lavorative poco efficienti in attivo erogatore di una collaborazione utile per la PA e quindi per i cittadini e gli utenti dei servizi erogati occorrono politiche promozionali della produttività.

Anche in considerazione della modernizzazione tecnologica delle strutture amministrative, il concreto miglioramento dell'efficienza delle PA può innestarsi saldamente solo in presenza di determinati presupposti quali la crescita professionale dei dipendenti, una preparazione di tipo manageriale dei dirigenti pubblici, un assetto gestionale delle PA basato sull'inclusione partecipativa dei dipendenti, sul coinvolgimento motivazionale e su condizioni di benessere lavorativo.

SEZIONE II

I practice cases del grande e del piccolo comune

1. Premessa: l'applicabilità agli enti locali del d.lgs. n. 150/2009

Il 16 novembre 2009 è entrato in vigore il d.lgs. n. 150/2009 (cd. decreto Brunetta), un decreto complesso e corposo che interviene pesantemente sul “lavoro pubblico”, andando ad introdurre modifiche e integrazioni in ogni aspetto della gestione del personale rispetto a quanto previsto nella precedente riforma degli anni novanta.

Con specifico riferimento al campo di applicazione va sottolineato che il citato decreto nasce per essere applicato nella sua interezza alle sole amministrazioni centrali (Ministeri, Enti pubblici ecc.) e viene adattato in un secondo tempo agli enti locali, per i quali, tenendo in debito conto ed espressamente tutelando l'elevato tasso di autonomia ad essi attribuito dalla Carta Costituzionale, l'obbligo di applicazione è parziale ed esplicitamente indicato in alcuni articoli: l'art. 16 e 31, in particolare, indicano con precisione quali norme del titolo II e del titolo III si applicano agli enti locali.

Si precisa al riguardo che alcune disposizioni, quali quelle in materia di trasparenza, sono applicabili contestualmente all'entrata in vigore del decreto, non essendo necessario l'adeguamento ai propri ordinamenti, mentre le altre norme relative al ciclo di gestione della performance, obiettivi e indicatori, sistemi di misurazione e valutazione della performance, ambiti di misurazione e valutazione della performance individuale, incentivazione della performance, progressioni economiche e di carriera, attribuzioni incarichi, crescita professionale e premio di efficienza, richiedono invece obbligatoriamente l'adeguamento ai principi in esse contenuti dei singoli ordinamenti o regolamenti degli enti locali, tassativamente entro la data del 31/12/2010, pena l'applicazione automatica, a decorrere dal prossimo 1 gennaio, di tutte le norme dei suddetti titoli (quindi anche quelle che non dovrebbero essere applicate agli enti locali) “fino alla data di emanazione della disciplina locale”. A differenza di quanto previsto dalla disciplina prevista per gli enti locali dal d.lgs. 267/2000, che già prevede un processo di pianificazione e valutazione dei risultati, ma in un'ottica solo statica di “risultato”, il decreto cd. Brunetta impone che gli strumenti in uso negli enti locali debbano essere finalizzati alla misurazione della performance in un'ottica dinamica di “prestazione” dell'individuo, e, ancor più, delle singole strutture organizzative e dell'Ente nel suo complesso.

Peraltro si rammenta che nel contesto di un assetto normativo frammentato e poco coerente, la gestione del personale delle autonomie locali richiede la piena conoscenza per i dirigenti di un apparato ampio e integrato di regole giuridiche, organizzative e di contenimento dei costi. Dopo la spending review e l'avvio di processi volti a ridurre le spese, le amministrazioni dovranno ricorrere a istituti come ad esempio lo ius variandi e le diverse forme di mobilità. Gli Enti locali rappresentano il comparto maggiormente coinvolto dalle recenti riforme con la riduzione delle dotazioni organiche, il taglio dei

trasferimenti e il rafforzamento del patto di stabilità che implicano l'ottimale redistribuzione del personale e il suo migliore impiego³⁵.

2. Practice case: ottimizzazione delle performance nel Comune di Bari

Dall'analisi dei practice cases qui proposti, ovvero del concreto modus operandi dei singoli enti a seguito degli incisivi interventi riformistici portati a compimento negli ultimi anni, vengono in evidenza le peculiarità delle disposizioni regolamentari che ciascuna PA è tenuta ad adottare, o a modificare, al fine di coordinarsi con la disciplina normativa nazionale.

Tale operazione di adeguamento risulta fondamentale soprattutto al fine di individuare i potenziali conflitti giudiziari che la riforma potrà determinare tra PA datrice di lavoro da un lato e dipendenti dall'altro.

Invero, dall'esame degli atti approvati dal Comunale di Bari in materia di misurazione e valutazione della performance si evince la volontà dell'Amministrazione, a prescindere dagli obblighi normativi, di cogliere le opportunità che il cd. decreto Brunetta offre per migliorare il rapporto tra amministrazione e cittadini, promuovendo la loro partecipazione e condivisione delle politiche comunali, incrementare la capacità complessiva dei suoi dipendenti di produrre benessere per la propria comunità stimolando la loro crescita professionale, migliorando il benessere organizzativo, valutando e premiando il loro lavoro con criteri e modalità di valutazione trasparenti e condivisi.

Il Nucleo di Valutazione, su proposta e d'intesa con il Direttore Generale del Comune di Bari, richiamandosi ai principi delle delibere della Commissione nazionale per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), validati dal tavolo tecnico CIVIT -ANCI, ha delineato un'ipotesi di integrazione e adeguamento alla nuova normativa del sistema di valutazione attualmente in uso nel Comune di Bari (Delibera di Giunta Municipale n. 1083/99 e s.i.m.), fornendo all'Amministrazione, un documento contenente una proposta di linee guida cui richiamarsi per la stesura del documento finale e in particolare uno schema del nuovo sistema di misurazione e valutazione della Performance, oltre che un manuale operativo.

Al fine di dare avvio al procedimento per l'adozione del nuovo sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale, nel rispetto delle relazioni sindacali, si è ritenuto opportuno sottoporre

³⁵ Con il D.L. 7.5.2012 n. 52, convertito nella L. 6.7.2012 n. 94, il Consiglio dei Ministri ha approvato "disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica" (cd. spending review 1), mentre con il D.L. 6.7.2012 n. 95 (convertito in l. del 7.8.2012 n. 135) ha approvato "disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini" (cd. spending review 2). Ad essere interessati sono anche gli enti locali che dovranno provvedere, tra l'altro, alla riduzione della spesa anche attraverso la revisione delle dotazioni organiche con l'obiettivo di recuperare l'efficienza della macchina burocratica e l'ottimizzazione nella distribuzione delle risorse umane. Proseguendo, la spending review ripropone, in chiave aggiornata, la valutazione delle performance nonché le fasce di valutazione del personale; ridefinisce le funzioni fondamentali in capo ai Comuni e li obbliga a dar vita ad Unioni o convenzioni per gestire le stesse in forma associata. Inoltre sono previste un insieme di misure complementari relative a buoni pasto, ferie, parco auto, nomina di un responsabile che, pur nella diversità dei contenuti che le caratterizzano, perseguono lo stesso obiettivo: migliorare l'allocazione delle risorse disponibili nell'ottica dell'efficienza e del buon andamento dell'azione amministrativa.

preliminarmente alla Giunta lo schema di sistema di misurazione e valutazione della performance e il relativo manuale operativo elaborato dal Nucleo di Valutazione.

La Giunta Municipale, con deliberazione n. 749 del 5 novembre 2010, ha preso atto della proposta di sistema di misurazione e valutazione della performance elaborata dal Nucleo di Valutazione, ha condiviso tale percorso operativo e ha approvato le linee generali proposte entro cui operare nel “rispetto del sistema delle relazioni sindacali”, dando mandato al Direttore Generale di recepire i predetti documenti nell’ambito dell’adeguamento del Regolamento di Organizzazione degli Uffici e dei Servizi da adottarsi entro e non oltre il 31/12/2010.

In data 01/12/2010 il suddetto documento è stato illustrato nell’ambito della Conferenza dei Dirigenti del Comune di Bari.

Inoltre, sempre nell’ottica della condivisione e trasparenza, il nuovo sistema di valutazione è stato esaminato dal Comitato di Direzione istituito ai sensi dell’art 15 del Regolamento di Organizzazione degli uffici e Servizi, quale organo consultivo e propositivo della Direzione Generale, composto da Dirigenti e funzionari dell’ente.

In virtù dell’autonomia organizzativa e gestionale da parte dell’Ente, si è disposto di utilizzare nel nuovo sistema di valutazione la documentazione obbligatoria prevista dal TUEL, adeguando la stessa ai principi di cui al d.lgs. 150/2009: in particolare, il “Piano delle Performance” viene assorbito nel Piano Dettagliato degli Obiettivi, mentre la “Relazione sulla Performance” a consuntivo viene assorbita nel Referto del Controllo di Gestione, validato dall’Organismo di Valutazione.

Al fine di delineare il sistema delle Performance del Comune di Bari si evidenzia altresì che con deliberazione di giunta municipale n. 1083 del 22.7.1999 furono approvati i criteri per la valutazione dei dirigenti per l’anno 1999, successivamente adeguati con deliberazione di G.M. n. 971 del 21/09/2001 e con deliberazione di G.M. n. 118 del 07/02/2002. Nella citata deliberazione erano state stabilite, altresì, le modalità di ripartizione del fondo per la retribuzione di risultato nel rispetto della normativa dettata dal C.C.N.L. 94/97 per la dirigenza³⁶.

La Direzione Generale sulla base di quanto elaborato dal Nucleo di Valutazione, ai sensi dell’art. 14 del C.C.N.L., ha provveduto a predisporre la proposta dei nuovi criteri di valutazione dei dirigenti con recepimento dei principi introdotti dal d.lgs. 150/2009 nonché, ai sensi dell’art 29 dello stesso C.C.N.L., delle modalità di determinazione e di attribuzione della retribuzione

³⁶ In riferimento alla normativa contrattuale si evidenzia inoltre che il C.C.N.L. per l’area della dirigenza per il quadriennio normativo 1998/2001 e per il biennio economico 1998/1999, all’art. 14, che sostituisce l’art. 23 del C.C.N.L. del 10.4.1996, ha enunciato i principi a cui devono attenersi gli enti nel fissare i criteri per la verifica dei risultati e la valutazione dei dirigenti.

Il comma 3 del citato art. 14 recita: “gli enti adottano preventivamente i criteri generali che informano i sistemi di valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti nonché dei relativi risultati di gestione. Tali criteri, prima della definitiva adozione, sono oggetto di concertazione ai sensi dell’art. 8. I sistemi di valutazione sono comunicati ai dirigenti prima dell’inizio dei relativi periodi di riferimento”.

L’art 29 dello stesso contratto al comma 1 prevede che gli enti definiscano i criteri per la determinazione e per l’erogazione annuale della retribuzione di risultato, valutando la correlazione tra la retribuzione di risultato e i compensi professionali percepiti ai sensi dell’art. 37 del contratto in esame e dell’ art. 18 della L. 109/94.

di risultato, dandone informazione preventiva alle organizzazioni sindacali ai sensi art. 8 del citato C.C.N.L., in data 15.02.2011 ai fini dell'eventuale attivazione della concertazione.

Al fine di analizzare le concrete modalità di attuazione delle disposizioni da ultimo introdotte in materia di valutazione delle performance si riporta, in Appendice³⁷, lo stralcio della deliberazione di Giunta con cui sono stati approvati i nuovi criteri generali relativi alla verifica dei risultati e alla valutazione della performance dei dirigenti.

3. Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale del Comune di Bari

Volendo procedere ad una descrizione del sistema di misurazione e valutazione della performance del Comune di Bari, sulla base dell'esame degli atti approvati dall'Ente di seguito riportati nella parti più significative in Appendice³⁸, pare evidente che il sistema appare finalizzato a rendere l'organizzazione dell'Ente capace di:

- acquisire informazioni relative agli obiettivi e monitorare i progressi ottenuti rispetto ai target individuati;
- legare le fasi di pianificazione, formulazione e implementazione della strategia allo svolgimento dei piani d'azione;
- comunicare obiettivi e risultati all'interno e all'esterno dell'organizzazione, nonché confrontare la propria performance in un'ottica di benchmarking nel caso in cui alcuni indicatori siano comuni a più organizzazioni;
- influenzare i comportamenti organizzativi;
- generare cicli di apprendimento.

Il sistema misura la performance triennale dell'Ente su target di fine periodo, valutando sia la performance organizzativa che quella individuale sulla base di obiettivi definiti per ciascun anno.

3.1. Definizione di performance organizzativa

La performance organizzativa fa riferimento ai seguenti aspetti:

- a) l'impatto dell'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività;
- b) l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;
- c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;

³⁷ Si riporta in Appendice la Deliberazione della Giunta del Comune di Bari (DOC. 1) avente ad oggetto: "Nuovi criteri generali relativi alla verifica dei risultati e per la valutazione della performance dei dirigenti".

³⁸ Si riporta in Appendice la Deliberazione della Giunta del Comune di Bari (DOC. 1) avente ad oggetto: "Nuovi criteri generali relativi alla verifica dei risultati e per la valutazione della performance dei dirigenti".

- d) la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;
- e) lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;
- f) l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- g) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- h) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

3.2 Definizione di performance individuale

1. La misurazione e la valutazione della performance individuale dei dirigenti e del personale responsabile di unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità è collegata:

- a) agli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità e al crono programma delle singole attività;
- b) al raggiungimento di specifici obiettivi operativi e organizzativi;
- c) alla qualità e rilevanza del contributo assicurato al raggiungimento degli obiettivi e alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate;
- d) alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione delle valutazioni;
- e) alla valutazione non gerarchica da parte dei dipendenti della struttura.

2. La misurazione e la valutazione da parte dei dirigenti sulla performance individuale del personale sono effettuate, sentiti i responsabili delle strutture organizzative inferiori, sulla base del sistema di misurazione e valutazione della performance e collegate:

- a) al raggiungimento di specifici obiettivi operativi (anche con la collaborazione di altre strutture interne/esterne) derivanti dagli obiettivi strategici di mandato e di tipo organizzativo riferiti al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del contributo della propria struttura;
- b) alla qualità e rilevanza del contributo assicurato alla performance individuale e dell'unità organizzativa di appartenenza;
- c) alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.

Il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale deve rispettare i seguenti requisiti minimi:

1. chiara definizione degli obiettivi;
2. presenza consistente di indicatori di output e di outcome tra gli indicatori relativi ad obiettivi che hanno un impatto su stakeholder esterni;
3. specificazione dei legami tra obiettivi, indicatori e target;
4. caratterizzazione degli indicatori a seguito di processo di auto-valutazione della qualità degli stessi;
5. rilevazione effettiva della performance secondo la frequenza e le modalità definite nello schema di caratterizzazione degli indicatori.

3.3 Fasi del processo: impianto, gestione, verifica

Come si può evincere dalla mappa strategica, il processo si sostanzia nelle seguenti fasi: impianto, gestione, verifica.

Per quanto concerne la fase dell'impianto va rilevato quanto segue:

1. Partendo dal programma del Sindaco vengono individuati gli obiettivi di mandato che consentiranno la redazione della Relazione Previsionale e Programmatica.
2. Gli obiettivi di mandato si concretizzeranno, a loro volta, in obiettivi strategici aventi anch'essi la durata del mandato. Per ciascun obiettivo di mandato saranno individuati gli stakeholders, gli indicatori di outcome e il loro target da raggiungere.
3. Dagli obiettivi strategici prendono corpo gli obiettivi operativi con una proiezione triennale.
4. La necessità di miglioramento continuo dell'efficienza e dell'efficacia di ciascuna struttura dà origine agli obiettivi organizzativi che possono avere anch'essi una proiezione triennale.
5. Le modalità con la quale devono essere individuati gli obiettivi sono descritte nel manuale operativo di programmazione e controllo proposto da questo OdV, dove vengono evidenziate le modalità con cui il PEG/PDO diventa lo strumento di avvio del ciclo di gestione della performance.

In riferimento alla questione della gestione si evidenzia che l'Organismo di valutazione (Nucleo di Valutazione o OIV – in seguito OdV) effettua misurazioni della performance con cadenza semestrale e redige apposita relazione pubblicata sul sito ufficiale del Comune.

In riferimento alla fase della verifica si sottolinea invece che:

1. L'OdV monitora il funzionamento complessivo del sistema di valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni, elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso proponendo eventuali modifiche.
2. L'OdV propone al Sindaco la valutazione annuale dei dirigenti e, limitatamente al raggiungimento dei rispettivi obiettivi, dei titolari di posizione organizzativa, secondo quanto stabilito dal vigente sistema di valutazione e incentivazione.

3.4 Soggetti del ciclo della performance

Il legislatore assegna compiti specifici ai seguenti soggetti del ciclo della performance: organi di indirizzo politico, direttore generale, dirigenti/posizioni organizzative, dipendenti e stakeholder.

Gli organi di indirizzo politico hanno il compito di definire le linee guida di indirizzo strategico da cui discendono gli obiettivi dell'Ente (Sindaco, Giunta, Assessore ecc.)

Il Direttore generale all'interno del "Ciclo" ha il compito di definire la pianificazione strategica dell'Ente in coerenza con le linee guida espresse dagli organi politici, di definire, sentiti i dirigenti, gli obiettivi operativi e di validare quelli organizzativi proposti dai dirigenti.

I dirigenti e le posizioni organizzative rivestono ruoli che hanno un impatto diretto nella realizzazione delle linee guida di indirizzo strategico e degli obiettivi di performance del proprio Ente. Sono gli attori principali per una corretta gestione operativa del ciclo di performance, in quanto è loro

responsabilità condividere gli obiettivi di periodo – sia dell'intero Ente che dei relativi settori -, misurare e monitorare le performance delle proprie aree di competenza e proporre gli obiettivi per i propri collaboratori, valutandone le prestazioni e gestendo il feedback intermedio e quello finale. La valutazione relativa al raggiungimento dei singoli obiettivi è, in ogni caso, attribuita dall'Organismo di Valutazione.

Tutti i dipendenti devono essere coinvolti nella realizzazione degli obiettivi che determinano la performance individuale e della propria area di riferimento. Il dipendente deve avere anche un ruolo pro-attivo nel suggerire i migliori indicatori di performance che misurino il proprio lavoro ed impegno in coerenza con gli obiettivi definiti dal proprio dirigente/responsabile.

L'Organismo Indipendente di Valutazione effettua la verifica dei risultati raggiunti e le modalità con cui sono stati conseguiti.

Va sottolineato, a tale proposito, che, ai sensi dell'art. 16 del decreto Brunetta, le disposizioni di dettaglio relative alle caratteristiche e funzioni dell'Organismo Indipendente di Valutazione, previsto per le Amministrazioni pubbliche (art. 14) non trovano diretta applicazione presso le autonomie locali. Anche l'ANCI e la CIVIT hanno ribadito la non obbligatorietà degli EELL a dotarsi degli OIV in sostituzione degli attuali Nuclei di Valutazione. Spetterà all'Amministrazione Comunale, quindi, decidere in merito anche se, a parere di questo Nucleo, qualunque sia la scelta, è opportuno che le funzioni dell'Organismo di valutazione siano in sintonia con quelle assegnate dal d.lgs. n. 150/2009 agli OIV.

Gli stakeholder sono i soggetti portatori di interesse nei confronti dell'attività amministrativa del Comune. Fanno parte di questo insieme: i cittadini, i collaboratori, i gruppi di interesse locale, i sindacati, le associazioni e tutti coloro sui quali l'attività comunale può avere un impatto.

4. Modelli operativi di programmazione e controllo del Comune di Bari

4. 1. La definizione degli obiettivi operativi

L'individuazione degli obiettivi operativi, con una proiezione triennale nel PEG/PDO da parte del Direttore Generale sentiti i Dirigenti, nell'ottica della condivisione e trasparenza del sistema di valutazione, deve avvenire in concomitanza alla programmazione finanziaria e in coerenza con gli obiettivi strategici nonché con i programmi della Relazione Previsionale e Programmatica.

L'obiettivo operativo deve essere chiaramente identificato, presentare una propria specificità e non essere sovrapposto ad altri obiettivi e deve prevedere risultati misurabili di output e di outcome coerenti con quelli di mandato.

Non sono proponibili obiettivi ai quali non sia associato alcun indicatore chiaro e misurabile.

Deve essere proposto almeno un obiettivo operativo per ogni Ripartizione/Circoscrizione/Staff.

Per ciascun obiettivo operativo deve essere indicato un cronoprogramma delle attività necessarie al raggiungimento dello stesso.

4.2. Gli indicatori di outcome

La descrizione delle attività necessarie al raggiungimento degli obiettivi deve seguire una logica tale da produrre sempre output e outcome misurabili.

Mentre l'output ha una dimensione temporale di breve periodo, l'outcome ha una dimensione di lungo periodo che deve essere valutata anche in termini di sostenibilità, in quanto molto spesso connessa con i bisogni primari del cittadino o, più in generale, degli stakeholder.

Poiché misurare l'outcome, in molti casi, prevede il coinvolgimento di soggetti esterni all'Amministrazione e l'utilizzo di dati ufficiali, è di fondamentale importanza l'acquisizione di flussi di dati ed informazioni in possesso di soggetti diversi dall'amministrazione.

Nella fase di avvio si potrà fare uso di flussi dati già esistenti e si dovranno attivare eventuali modalità di raccordo per gestire il processo di acquisizione dagli stakeholder e terzi fornitori.

Per riuscire a sviluppare un insieme di outcome ed obiettivi coerenti con i programmi è essenziale identificare quali siano le categorie di stakeholder, interni e/o esterni, e quali effetti si desidera ottenere: individuarli a monte e misurarli a valle aiuta ad avere maggior chiarezza dal punto di vista della gestione strategica, così come rilevabile dagli obiettivi di mandato.

Poiché l'outcome è il risultato del contributo di diversi soggetti, diventa indispensabile collegarlo di volta in volta agli stakeholder che sono chiamati a contribuire al raggiungimento dei relativi obiettivi. Ciò aiuta a tracciare le responsabilità e a identificare chiaramente le tipologie di contributo richieste.

Per ogni indicatore deve essere chiaro il motivo per cui l'indicatore è stato introdotto, al fine di agevolare l'utilizzo e la comprensione da parte dell'utente.

4.3 I legami tra obiettivi, indicatori e target

Ad ogni obiettivo operativo deve essere associato almeno un indicatore la cui scelta sia chiarita dalla motivazione per cui l'indicatore stesso è stato introdotto.

Ad ogni indicatore deve sempre associarsi un target (al limite anche riferito ad un intervallo temporale pluriennale).

Per ciascun target dovrà essere condotto da parte del dirigente un test di valutazione.

4.4 Definizione degli obiettivi organizzativi

Gli obiettivi organizzativi qualitativi e quantitativi, che possono avere una proiezione triennale, devono essere individuati in maniera dinamica e funzionale al raggiungimento dei target individuati dall'organizzazione, riferiti al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del contributo della propria struttura.

La declinazione degli obiettivi organizzativi deve essere distinta per i dirigenti e per i responsabili di unità organizzativa.

Deve essere proposto almeno un obiettivo organizzativo per ogni struttura di base (Circoscrizioni, Staff, Settori, Progetti speciali, POS). Tale obbligo è esteso anche alle Ripartizioni prive di strutture di base.

Gli obiettivi proposti dalle strutture sono inseriti nel PDO previa validazione da parte del Direttore Generale che ne verifica: la coerenza e rilevanza rispetto agli obiettivi strategici, la compatibilità con le esigenze di utilizzo prioritario delle risorse, il coordinamento con gli altri obiettivi nell'ambito del PDO, la sinergia con gli obiettivi operativi

4.5 Strumenti di rilevazione effettiva della performance

La rilevazione effettiva delle performance avverrà attraverso specifica reportistica a cura del dirigente con cadenza massima semestrale.

La valutazione del raggiungimento degli obiettivi sia operativi che organizzativi incide sulla valutazione individuale del dirigente, in presenza di un solo obiettivo operativo, con un peso massimo del 50%.

In presenza di ulteriori obiettivi operativi, ogni obiettivo aggiuntivo raggiunto concorrerà nella misura di 2,5 punti cad. a raggiungere un ulteriore peso sulla valutazione individuale per un massimo del 10%.

La valutazione degli obiettivi sia operativi che organizzativi avviene attraverso l'espressione di una percentuale che tiene conto del grado di raggiungimento della performance.

A seguito dell'attribuzione dei punteggi percentuali riferiti ai singoli obiettivi si ottiene una valutazione complessiva degli obiettivi effettuando una media dei punteggi ottenuti alla quale va aggiunto l'eventuale punteggio relativo agli obiettivi operativi aggiuntivi.

La valutazione complessiva della performance individuale per il Direttore di Ripartizione viene completata attraverso la valutazione delle seguenti dimensioni:

- tecnica: raccolta dati, sviluppo di obiettivi e delle attività necessarie, target e indicatori, utilizzo di sistemi informativi, strumenti e tecniche di miglioramento, sviluppo di capacità proprie (peso del 15%);
- qualità e rilevanza del contributo assicurato al raggiungimento dell'obiettivo e alla performance della struttura; competenze professionali e manageriali dimostrate (peso 15%);
- capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione delle valutazioni (peso del 5%);
- valutazione non gerarchica da parte dei dipendenti della struttura (peso del 5%).

La misurazione di tali elementi avverrà applicando la seguente scala di giudizio:

elevato – 10; buono – 8; adeguato – 6; migliorabile – 5.

Per l'attribuzione di tali punteggi ci si potrà avvalere anche dell'analisi del fascicolo personale del dirigente alimentato nel corso dell'anno da segnalazioni pervenute all'OdV su iniziativa del dirigente stesso e del direttore Generale.

Ai fini della valutazione non gerarchica da parte dei dipendenti della struttura è stato elaborato apposito questionario.

L'esito della valutazione è formalizzato in apposito colloquio con il dirigente valutato di cui viene redatta apposita scheda per i dirigenti.

5. Practice case: ottimizzazione delle performance nel Comune di Bitritto – Piano della performance 2011-2013

Il d. lgs. n. 150/2009, all'art. 10 comma 1 lett.a) prevede che le amministrazioni pubbliche, annualmente, redigono un documento programmatico triennale denominato "Piano della Performance", da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori.

La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche con delibera n. 112 del 28/10/2010 ha approvato la "Struttura e modalità di redazione del Piano della Performance", contenente le istruzioni operative per la predisposizione del documento programmatico che dà avvio al ciclo di gestione delle performance.

In sede di prima applicazione, per l'anno 2011, il Piano della Performance del Comune di Bitritto è stato articolato prevalentemente seguendo le indicazioni contenute nella predetta deliberazione, compatibilmente con l'adeguamento della struttura organizzativa dell'Ente ai principi contenuti nel d.lgs. n. 150/2009.

Il Comune di Bitritto, all'uopo, si è dotato di un regolamento disciplinante gli obiettivi e il funzionamento dell'Organismo Indipendente di valutazione con delibera di G.M. n. 20 del 24/03/2011.

Con decreto sindacale n. 7430 del 24/5/2011 è stato nominato l'organismo indipendente di valutazione, che ha avviato le proprie attività a decorrere da giugno 2011.

L'articolo 3 del regolamento elenca le funzioni dell'OIV e al comma 3 recita: «Svolge, nei confronti degli organi politici di governo dell'ente, un ruolo di guida e supporto nell'elaborazione del Piano della Performance; in particolare guidandone la stesura dello stesso e seguendone il monitoraggio continuo nel tempo e i consequenziali correttivi emergenti dalle verifiche periodiche».

Il Comune di Bitritto ha quindi attuato la riforma c.d. Brunetta considerandola una preziosa opportunità di crescita interna della struttura e di comunicazione istituzionali.

La predisposizione del Piano della Performance, a cura del Direttore Generale, dell'OIV, con il supporto dell'intera struttura operativa, costituisce un primo strumento attuativo dei principi contenuti nel d.lgs. 150/2009, seppure con l'adozione di alcune metodologie di valutazione, contenute negli strumenti operativi vigenti nell'ente.

Il Piano della Performance è stato articolato sostanzialmente in linea con i contenuti della precitata delibera CIVIT n. 112, che esplicita un percorso logico di gestione del Piano della Performance definito "albero delle performance".³⁹

³⁹ L'albero della performance è una mappa logica che rappresenta i legami tra mandato istituzionale, missione, visione, aree strategiche, obiettivi strategici, e piani d'azione. Esso fornisce una rappresentazione articolata, completa, sintetica ed integrata della performance dell'amministrazione. L'albero della performance ha una valenza di comunicazione esterna e una valenza tecnica di "messa a sistema" delle due principali dimensioni della performance.

Il Piano è composto da una prima parte relativa al contesto interno ed esterno del Comune, contenenti dati essenziali dei compiti dell'ente, della storia e delle peculiarità essenziali del territorio.

Segue una parte specifica dedicata al contesto interno, quindi alla dotazione organica dell'Ente, alla struttura organizzativa ai mezzi operativi, alle risorse economiche-finanziarie che il Comune gestisce.

Particolare attenzione è stata dedicata all'analisi degli obiettivi istituzionali strategici/di sviluppo ed operativi scaturenti dall'analisi delle linee programmatiche di mandato e dalla programmazione strategica perseguita dall'Amministrazione Comunale; ciò ha costituito il fulcro del programma.

Per giungere alla definizione degli obiettivi strategici su base triennale, l'O.I.V. di concerto con la Direzione Generale dell'Ente e sulla scorta degli indirizzi impartiti dal Sindaco e dall'amministrazione Comunale, ha proceduto ad un analitico esame delle linee di mandato al fine di estrapolare i medesimi. Per ciascun obiettivo strategico, si è conseguentemente proceduto nell'individuazione di uno o più obiettivi da realizzarsi in tutto o in parte, a seconda dei casi, su base annuale, ovvero in un periodo più o meno lungo dell'anno.

Sono stati, pertanto, individuati una serie di obiettivi strategici da realizzare nel triennio, attraverso l'attuazione degli obiettivi operativi annuali.

Gli obiettivi operativi sono stati assegnati ai Responsabili di Servizio incaricati di Posizione Organizzativa i quali dovranno realizzarli tramite il gruppo di lavoro da individuarsi tra il personale accorpato alla struttura di appartenenza.

A tal proposito è stata messa a punto una scheda nella quale dovranno essere individuati gli indicatori di risultato.

Dall'analisi e valutazione del raggiungimento degli obiettivi/risultati da parte dell'O.I.V. sarà conseguentemente ricavata una valutazione sulla performance organizzativa annuale dell'Ente.

Al fine di approfondire le concrete modalità attuative negli Enti locali e, in particolare nel piccolo Comune, delle disposizioni da ultimo introdotte in tema di performance, si riporta qui di seguito stralcio della deliberazione di Giunta n. 117/2011 con cui il Comune di Bitritto ha approvato il Piano delle performance 2011/2013 in attuazione dell' art. 10, comma 1 lett.a) del d.lvo n. 150/2009, e stralcio della deliberazione di giunta n. 20/2011 con cui il Comune di Bitritto ha approvato il "Regolamento disciplinante gli obiettivi e il funzionamento dell'Organismo Indipendente di Valutazione". Misurazione
Invero, con tali provvedimenti l'Ente interessato disciplina la misurazione della performance, ossia il processo che ha per esito l'identificazione e la quantificazione dei risultati prodotti in un determinato periodo, nonché la valutazione della performance.

In particolare, come si evince dalle delibere in esame riportate in Appendice⁴⁰, la valutazione è il processo mediante il quale si definisce il livello di performance raggiunta e si identificano le cause dello scostamento rispetto al livello atteso. Obiettivo della valutazione è comprendere se l'Ente ha raggiunto i propri obiettivi e verificare se il raggiungimento di tali obiettivi ha creato valore per i propri portatori d'interesse e per il territorio di riferimento.

⁴⁰ DOC. 2 e DOC. 3

6. Sistemi di misurazione e valutazione della performance nei Corpi di Polizia Locale

Dall'analisi effettuata sul tema della valutazione della performance individuale ed organizzativa della Polizia Locale è emerso che contributi dottrinali sul tema sono pressoché inesistenti in Italia.

Costituiscono quindi un punto di riferimento fondamentale gli “indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance” emanati dalla Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (in acronimo CiVIT) con la deliberazione n. 89 del 29 luglio 2010 e le “linee guida relative al miglioramento del Sistema di misurazione e valutazione della performance e dei Piani della performance” emanate da ultimo dalla stessa CiVIT con la deliberazione n. 1 del 5 gennaio 2012.

Si evidenzia, tuttavia, che i principi e i criteri generali sanciti dai precitati documenti vanno opportunamente adattati al settore specifico della Polizia Locale.

In riferimento alla predisposizione del piano della performance è opportuno sottolineare che tale piano deve contenere obiettivi chiari e chiare priorità individuate da parte dell'Amministrazione.

In altri termini, per i Comandanti è fondamentale che i Sindaci e gli Assessori delegati al ramo pongano obiettivi precisi, puntualmente declinabili in azioni, ed assegnino le priorità da perseguire, sia nella redazione formale dei piani della performance, sia nel fornire quelle indicazioni di natura informale che caratterizzano il rapporto quotidiano tra il Responsabile del Servizio PM e gli organi di vertice politico delle PA.

Il tema è assai delicato in quanto questo tipo di indicazioni e priorità, di per se assolutamente lecite, non devono trascendere nell'istigazioni a compiere atti contrari ai doveri d'ufficio.

Esemplificando, è evidente che sarebbe palesemente illecita una indicazione da parte degli organi di vertice politico delle PA al Comandante di omettere totalmente i controlli di natura commerciale, mentre è assolutamente legittima una indicazione di non priorità di questo tipo di controlli, per esempio, non inserendo nel piano della performance obiettivi stringenti in materia di controlli commerciali.

La delibera CiVIT n. 112 del 28 ottobre 2010 statuisce che il piano della performance deve definire tre elementi fondamentali:

1. gli obiettivi;
2. gli indicatori;
3. i target.

Al riguardo è necessario precisare che gli indicatori devono essere articolati in funzione delle azioni in cui declinare gli obiettivi e quindi più articolati sono, più semplice ed oggettiva si rivelerà la successiva valutazione della performance.

Gli indicatori sono di tre tipi:

- gli indicatori di input, cioè quegli indicatori che descrivono le risorse (o fattori produttivi) che entrano a far parte di una attività o di un processo (es. operatori, mezzi motorizzati, eccetera);
- gli indicatori di outcome, che sono quegli indicatori che descrivono l'attività di un soggetto o di un insieme di soggetti raggruppati in una unità

organizzativa per aiutare l'organizzazione nel suo complesso a raggiungere i propri obiettivi;

- gli indicatori di output, cioè del risultato che si ottiene al termine di una attività o di un processo, sia di natura quantitativa, sia di natura qualitativa.

Per quanto riguarda i target, , ossia i risultati che ci si prefigge di ottenere, essi devono essere realistici e sufficientemente sfidanti: non devono essere nè troppo banali e bassi in quanto non stimolerebbero il miglioramento delle prestazioni, nè irraggiungibili, perché demotiverebbero e mortificherebbero la performance.

Le pre-condizioni per realizzare un efficace sistema di valutazione, sono costituite, oltre che dall'attività di reporting⁴¹ da parte dei Corpi di Polizia Locale e dalla sana concorrenza con le altre Forze di Polizia dello Stato dislocate sul territorio, anche dall'equilibrio del clima organizzativo e sindacale interno alla PA, indispensabile per realizzare un sistema efficace di valutazione ed evitare una distribuzione a pioggia degli incentivi.

Un sistema di relazioni sindacali può definirsi ben impostato rappresenta un incentivo per creare un sistema di valutazione che utilizzi indici estremamente chiari e trasparenti e che non diano luogo a qualsivoglia interpretazione distorta e foriera di contenzioso.

In via generale va rammentato che gli scopi prioritari della misurazione e della valutazione della performance individuale sono:

- l'evidenziazione del contributo individuale rispetto agli obiettivi dell'Amministrazione complessivamente intesa e del Corpo;
- l'appalesamento dei risultati e dei comportamenti attesi da ciascun dipendente;
- il miglioramento della performance lavorativa di ciascun dipendente;
- il miglioramento della gestione delle risorse umane e del clima organizzativo.

6.1 La prestazione individuale dei Comandanti, Ufficiali e Sottufficiali

La prestazione individuale per i Comandanti, i dirigenti e per le posizioni organizzative ricoperte da Ufficiali è misurata e valutata attraverso il grado di

⁴¹ Come anticipato nel Capitolo II in tema di valutazione della performance, la comparazione con altri Paesi europei e americani induce a considerare tra le migliori prassi all'avanguardia trasferibili nelle PA italiane i cd.sistemi di reporting, cioè di sistemi di rendicontazione dei risultati ottenuti, dell'attività svolta, delle risorse utilizzate. Più precisamente, il sistema di reporting, risponde a tre tipi di finalità:

fornire elementi di conoscenza di brevissimo periodo a chi ha la responsabilità della struttura organizzativa per permettergli di predisporre le eventuali iniziative correttive che si rendessero necessarie; consentire la valutazione delle performance individuale ed organizzativa; fornire elementi di conoscenza agli stakeholder, ossia i cittadini singoli o associati. I report devono avere una cadenza periodica predefinita.

Dall'esame delle migliori pratiche utilizzate Oltreoceano è emerso che nei Dipartimenti di Polizia delle città americane vengono elaborati report settimanali, mensili, trimestrali e annuali.

Il reporting appartiene, nelle forme più variegate possibili, anche alla tradizione della Polizia Locale italiana: non vi è occasione ufficiale che non si accompagni con una attenta rendicontazione dei risultati conseguiti. La polizia deve dar conto del proprio operato allo stato, ai cittadini ed ai loro rappresentanti, e deve essere sottoposta ad un efficiente controllo esterno.

raggiungimento degli obiettivi, la valutazione del comportamento organizzativo nonché delle competenze professionali e manageriali dimostrate. In particolare, il comportamento organizzativo si definisce attraverso la verifica del contributo al raggiungimento degli obiettivi, il grado di differenziazione nella valutazione delle prestazioni del personale assegnato, la verifica delle competenze manageriali.

Il comportamento organizzativo del comandante, degli altri dirigenti e, pur se in una scala ridotta degli Ufficiali e Sottufficiali, viene valutato sulla base di specifici fattori quali l'affidabilità e l'orientamento al risultato, la capacità di programmazione, l'orientamento all'efficienza e all'economicità, la gestione e lo sviluppo delle risorse umane, la capacità di relazione e di "fare squadra", le competenze tecniche.

Per affidabilità e orientamento al risultato si intende la capacità di risposta, in termini di tempo, di qualità e di problem solving, alle sollecitazioni degli organi dirigenziali sovraordinati e degli organi di governo.

Per capacità di programmazione si intende la capacità di pianificare, gestire e controllare le attività inerenti la propria area di responsabilità, in funzione degli obiettivi prefissati e nel rispetto dei vincoli legislativi e temporali esistenti.

Inoltre fondamentale al riguardo è la capacità di prevenire e gestire i picchi di carico operativo delle attività, di valutare il grado di priorità degli obiettivi propri e dei propri collaboratori, la propensione a introdurre semplificazione nell'organizzazione e nei metodi di lavoro in un'ottica di ottimizzazione del rapporto costi benefici.

Per gestione e sviluppo delle risorse umane si intende la capacità di motivare e valutare le risorse umane ai fini di una loro appropriata valorizzazione, l'attitudine ad individuare i bisogni di addestramento e le potenzialità, la capacità di definire i percorsi di crescita professionale, la capacità di ricorso alla delega in relazione alla complessità delle attività, la capacità di affrontare, gestire e risolvere eventuali situazioni critiche, esplicite o latenti, che generino difficoltà nei rapporti interpersonali all'interno del corpo.

Per capacità di relazione e capacità di "fare squadra" si intende la capacità di stabilire e mantenere rapporti professionali positivi con i membri del corpo, con altre direzioni dell'amministrazione, con le altre forze di polizia favorendo ogni possibile interazione sinergica, la capacità di ascolto, di coinvolgere il team dei collaboratori, di porsi come guida autorevole per orientarne le azioni, presidiando il clima organizzativo e responsabilizzandoli al raggiungimento di obiettivi comuni.

Per competenze tecniche si intendono le conoscenze e le capacità possedute per poter svolgere correttamente i compiti e le attività relativi alla posizione ricoperta e al lavoro assegnato. La competenza tecnico-professionale è costituita da conoscenze, capacità e attitudini che la persona deve essere in grado di aggiornare costantemente.

La performance individuale del personale non ufficiale viene invece valutata in relazione al raggiungimento degli obiettivi del servizio che potranno essere declinati in un numero limitato di attività per il singolo dipendente, al comportamento organizzativo e alle competenze professionali valutabili in base alla flessibilità e alla disponibilità e alla capacità di interagire con l'utenza esterna ed interna, di avere autonomia nello svolgimento dei compiti assegnati e di interagire positivamente con i colleghi. Nei corpi in cui l'articolazione organizzativa prevede la presenza di Sottufficiali preposti ad

unità operative semplici la valutazione della performance individuale deve seguire il modello degli Ufficiali seppur con alcune semplificazioni ed adattamenti.

6.2 Gli indicatori ed i target finalizzati alla valutazione della performance nei Corpi di Polizia Locale

Gli indicatori che sostanziano la misurazione della performance possono essere di: outcome, output, efficacia, efficienza, etc., in linea con gli artt. 8 e 9 d. lgs. 150/2009, e, comunque legati alla misurazione degli standard che l'Amministrazione si prefigge di raggiungere.

Vi sono indicatori di input che riguardano le risorse umane disponibili, i mezzi in dotazione e le attrezzature a disposizione.

Vi sono indicatori di output che riguardano l'attività svolta (servizi, controlli, ect.) e di outcome che riguardano invece i risultati dell'attività svolta (violazioni contestate, sequestri, denunce, arresti, rimozioni, ect.).

Combinando input, output ed outcome si ottengono gli indicatori di efficienza ed efficacia.

Evidentemente più completi sono gli indicatori più trasparente e valutabile risulta l'attività del Corpo di Polizia Locale e quindi più è possibile valutare la performance organizzativa; una mole adeguata di parametri consente di effettuare anche la valutazione della performance individuale del Comandante e dei dirigenti.

Altrettanto evidentemente più gli indicatori vengono slittati a livello di unità operative semplici maggiore è la possibilità di utilizzare questi indicatori per valutare la performance individuale degli Ufficiali e dei Sottoufficiali.

Ma la valutazione della performance, sia organizzativa che individuale, richiede che accanto agli indicatori di input, output ed outcome vengano stabiliti i target da raggiungere per ogni parametro che si intende utilizzare ai fini della valutazione stessa.

I target⁴² possono essere espressi in termini di valori assoluti (almeno un certo numero infrazioni da contestare), oppure in termini incrementali o decrementali (porre in essere azioni di controllo della circolazione onde ridurre gli incidenti stradali di una certa percentuale oppure incrementare le ore di pattugliamento del territorio di una certa percentuale).

Si è già avuto occasione di sottolineare che i target devono essere realistici ma sufficientemente sfidanti perché se troppo bassi non stimolano la prestazione ma se sono irraggiungibili parimenti la mortificano.

Vi è, inoltre la necessità che gli indicatori e i target non si prestino ad interpretazioni equivoche da parte dell'opinione pubblica: in tal senso è opportuno privilegiare tutti gli indicatori ed i target che puntano sulla prevenzione e sulla sicurezza rispetto a quelli connessi alla mera disciplina della circolazione stradale che vengono facilmente travisati come "volontà di far cassa" da parte delle Amministrazioni.

⁴² Un target è il risultato che un soggetto si prefigge di ottenere; ovvero il valore desiderato in corrispondenza di un'attività o processo. Tipicamente questo valore è espresso in termini quantitativi entro uno specifico intervallo temporale e può riferirsi a obiettivi sia strategici che operativi.

Indicatori utilizzabili per la Polizia Locale

Personale e mezzi in dotazione

Richieste di intervento al Centro operativo e videosorveglianza

Controlli per Annona e Commercio

Controlli per Pubblicità e affissioni

Violazioni accertate per inosservanza ai regolamenti Polizia Urbana ordinanze

Controlli per Polizia Amministrativa Urbanistica - Edilizia

Informative all'Autorità giudiziaria (n.d.r.), sanzioni amministrative

Controlli ambientali, violazioni per irregolare conferimento di rifiuti

Veterinaria (interventi per assistenza e recupero animali)

Polizia Stradale (incidenti rilevati, attività di prevenzione per la tutela della sicurezza stradale, scorte a mezzi eccezionali, veicoli rimossi o recuperati, attività sanzionatoria Codice della Strada, permessi e autorizzazioni, accesso a documenti infortunistica stradale)

Sicurezza Urbana – Trattamenti Sanitari obbligatori

Polizia Giudiziaria – Attività controllo abusivismo commerciale itinerante

Stranieri (D.Lgs 286/98 - Legge Bossi-Fini)

Attività svolte anche in collaborazione alle forze di Polizia dello Stato

Servizio Amministrativo e Contenzioso - Contenzioso Giudiziario

Affari Generali e Logistica

Formazione ed Addestramento (Poligono di tiro, Tecniche operative, Convegni/seminari esterni (n. partecipanti), Aggiornamento normativo, Corsi di formazione)

Educazione Stradale

6.3 Obiettivi, indicatori, outcome, output

Al fine di approfondire le concrete modalità attuative negli Enti locali delle disposizioni da ultimo introdotte in tema di performance si riporta in Appendice⁴³ la scheda debitamente compilata relativa all'obiettivo 2012 avente ad oggetto "*Individuazione interventi di riduzione della velocità e miglioramento della viabilità in Via Pietragallo, Via Modugno ecc.*" previsto dal Piano Comunale Operativo della Sicurezza del Comune di Bitritto.

In particolare va ricordato che "l'obiettivo" può essere definito come la descrizione di un traguardo che l'organizzazione e il dirigente si prefiggono di raggiungere per eseguire con successo i propri indirizzi; può essere strategico o operativo o individuale. L'obiettivo è espresso attraverso una descrizione sintetica e deve essere sempre misurabile, quantificabile e, possibilmente, condiviso. Non deve essere confuso con lo specifico valore desiderato in corrispondenza di un'attività o processo che costituisce invece il target.

L'obiettivo è definito "operativo" quando deriva da obiettivi strategici di mandato; "individuale" quando tende essenzialmente al miglioramento/innovazione dei processi organizzativi; è definito "condiviso" quando coinvolge più strutture organizzative.

L'indicatore è invece lo strumento (rappresentato da una formula, da un'unità di misura, da una percentuale, un numero etc.) ovvero il criterio con il quale

⁴³ DOC. 4.

misurare il raggiungimento di un target riferito ad un output o ad un outcome. Al riguardo va precisato che l'outcome può essere definito come impatto, risultato ultimo di un'azione. Nella misurazione della performance ci si riferisce agli outcome per indicare la conseguenza di un'attività o processo dal punto di vista dell'utente del servizio e, più in generale, degli stakeholder.

Esempi di outcome sono: il miglioramento della qualità della vita, della salute dei cittadini, ecc.. Un outcome può riferirsi al risultato immediato di un servizio o di un intervento (ad es. riduzione della percentuale di un dato), oppure allo stato finale raggiunto.

Il rapporto tra l'utilizzo di un input e l'ottenimento di un outcome può essere rappresentato in termini di efficacia.

L'output, infatti, costituisce il risultato che si ottiene immediatamente al termine di una attività o di un processo. Ogni attività può essere descritta in sistema con input consumati ed output ottenuti secondo la catena logica: input -attività -output.

Quando l'output si lega all'input in termini finanziari, si esprime il concetto di economicità. Quando tale relazione non è espressa in termini finanziari, ma fisico-tecnici, si esprime il concetto di efficienza.

7. Practice case: il CUG del Comune di Bari

Proseguendo e portando a termine l'analisi delle "buone prassi" utilizzabili al fine di pervenire ad un miglioramento della performance nella pa, si consideri il CUG del Comune di Bari e, in una prospettiva di analisi del concreto operare dei Comitati in questione si veda, quale caso studio, la relazione riportata in Appendice⁴⁴ sulle attività svolte dal CUG del Comune di Bari negli anni 2011 e 2012 e stralcio degli articoli più significativi in termini di compiti e funzioni del Regolamento per il funzionamento del comitato unico di garanzia (CUG) per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni.

Si riporta in appendice altresì stralcio del Piano delle Azioni Positive ideato per il Triennio 2011/2013⁴⁵ dal CUG del Comune di Bari al fine di valutare le possibili attività di programmazione da affidare al CUG medesimo per l'incremento e la qualificazione dell'occupazione femminile, per il superamento delle disparità salariali e dei percorsi di carriera, per la creazione di progetti integrati di rete e, quindi, per la creazione delle condizioni lavorative ottimali per il miglioramento delle performance.

7.1 Analisi del personale

Di seguito sono riportati i grafici relativi all'analisi del personale dipendente prodromica rispetto a qualsivoglia intervento di cambiamento organizzativo del personale.

In modo del tutto significativo tali grafici dimostrano che sebbene le donne in servizio siano numericamente superiori rispetto agli uomini, il personale di qualifica dirigenziale di sesso maschile supera nettamente i dirigenti di sesso femminile, dimostrando una grave disparità di genere relativamente agli avanzamenti di carriera e quindi alla crescita della produttività.

⁴⁴ (DOC. 5 e DOC.6)

⁴⁵ (DOC. 7)

Invero, tali considerazioni inducono a riflettere sugli ostacoli oggettivi in termini di crescita della produttività e di sviluppo professionale che le donne incontrano in ragione del difficile bilanciamento tra responsabilità familiari e professionali.

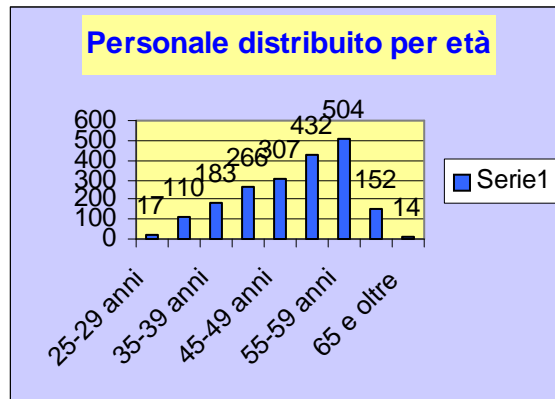
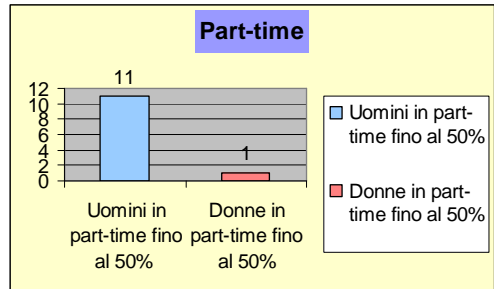
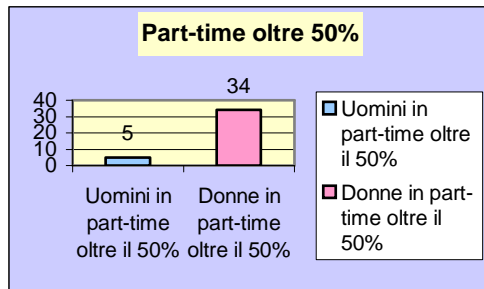
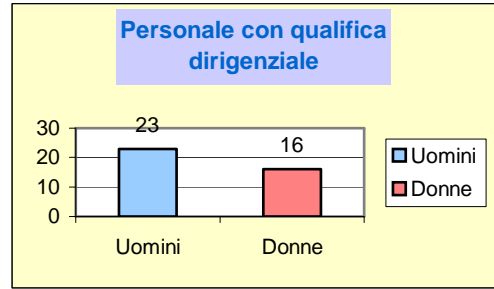
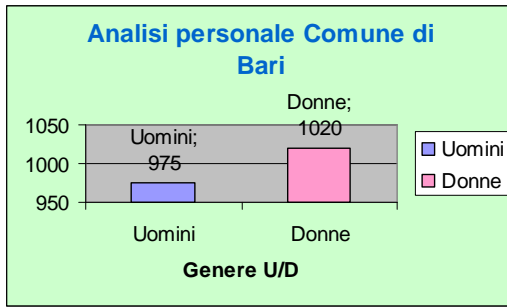
Al riguardo, si rammenta che in riferimento al contesto europeo, la strategia quadro comunitaria in materia di pari opportunità fra uomini e donne adottata dalla Commissione Europea nel 2000, prevede per la prima volta che tutti i programmi e le iniziative combinino misure specifiche volte a promuovere la parità fra uomini e donne.

L'obiettivo è quello di assicurare che tutte le politiche e tutti gli interventi tengano conto delle questioni legate a genere: in altri termini, il principio di pari opportunità deve permeare anche la politica dell'occupazione, dell'economia, dell'urbanistica, dell'ambiente, della famiglia, delle politiche sociali, individuando i problemi prioritari e gli strumenti necessari per superarli e modificarli.

La strategia europea in generale si è introdotta nella strategia per l'occupazione: uno dei pilastri è dedicato specificatamente alle pari opportunità e sostiene misure per colmare i divari di genere sul mercato del lavoro, migliorare la conciliazione tra i tempi di vita e di lavoro, agevolare per donne e uomini il reinserimento nel mercato del lavoro, la permanenza e gli sviluppi di carriera, il superamento dei differenziali salari e conseguentemente favorire la crescita professionale in termini di produttività femminile.

Per quanto concerne il contesto nazionale, si evidenzia che l'Italia realizza le azioni positive attraverso la l. n.125/1991 e realizza l'adozione delle misure per la conciliazione di vita familiare e vita lavorativa attraverso la l. n. 53/2000 sui congedi parentali. La legislazione vigente, in particolare la citata legge n. 125/1991, attraverso il programma obiettivo, prevede che le PA predispongano Piani di azioni positive tendenti ad assicurare la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro tra uomini e donne, per promuovere l'inserimento delle donne nei settori e nei livelli professionali nei quali esse sono sotto rappresentate, favorendo il riequilibrio della presenza femminile nelle posizioni gerarchiche, ove sussiste un divario fra generi. Alcuni scopi della legge sono, in sintesi:

1. eliminare le disparità di fatto che le donne subiscono nella formazione scolastica e professionale, nell'accesso al lavoro, nella progressione di carriera, nella vita lavorativa e nei periodi di mobilità;
2. individuare condizioni, organizzazioni e tipologie di distribuzione del lavoro, che provocano pregiudizio nella formazione, nell'avanzamento professionale di carriera, nella produttività, ovvero nel trattamento economico e retributivo delle donne;
3. favorire, anche mediante una diversa divisione ed organizzazione del lavoro o diversi contratti e condizioni in relazione ai tempi di lavoro, l'equilibrio tra le responsabilità familiari e professionali, ed una migliore ripartizione di tale responsabilità tra i due sessi in modo da consentire e creare le condizioni per un miglioramento della performance delle donne.



CONCLUSIONI

Il futuro del lavoro pubblico: prospettive di una rivoluzione culturale dei pubblici impiegati

*“Spesso le grandi imprese
nascono da piccole
opportunità”.*
Demostene

Un imponente disegno riformatore, avviato con il d.l. 112/2008, proseguito con il d.lgs. n. 150/2009 e culminato con la l. n. 135/2012, nota come spending review, ha portato ad una sostanziale riscrittura dei profili fondamentali del sistema del lavoro pubblico, con particolare riferimento alla valutazione della performance e all’ampliamento dei poteri e delle responsabilità della dirigenza pubblica.

Tale intensa stagione di riforma del lavoro pubblico, sebbene meritevole di apprezzamento per taluni aspetti, tuttavia, non ha ancora portato alla completa razionalizzazione della materia in termini di concreto e percepibile miglioramento della situazione delle PA, aprendo i profili di criticità e incertezza interpretativa descritti nei capitoli precedenti.

Gli interventi di rinnovamento che si sono susseguiti negli ultimi anni, infatti, pur avendo innegabilmente gettato le basi del profondo processo di riforma e di rilancio del lavoro pubblico, hanno lasciato l’effettivo cambiamento della PA concretamente in buona parte ancora da realizzare.

Pertanto, nelle more della progressiva messa a regime delle PA italiane e del necessario periodo di sedimentazione del complessivo impianto riformistico, la ricerca qui proposta rappresenta un contributo, anche in una prospettiva de jure condendo, per individuare soluzioni praticabili, proposte di correttivi e soprattutto innovative strategie di ottimizzazione delle performance e riduzione del contenzioso.

Partendo quindi dalla registrazione delle conseguenze della attuazione della nuova disciplina, dai concreti problemi applicativi e dagli effetti delle disposizioni introdotte, si individuano e propongono strumenti e strategie in grado di trasformare il dipendente pubblico da passivo erogatore di attività lavorative poco efficienti ad attivo erogatore di servizi utili per la PA e i cittadini.

Peraltro, applicando un metodo di indagine interdisciplinare e comparato, al fine di prospettare i fattori di ordine organizzativo, psicologico, pedagogico e motivazionale capaci di incidere in modo concreto sui livelli di produttività dei lavoratori pubblici, vengono lanciati significativi spunti per una futura evoluzione del discorso scientifico sul tema della produttività dei lavoratori pubblici

Il raggiungimento dell’obiettivo di un adeguato coinvolgimento ed impegno dei dipendenti richiede infatti azioni specifiche e l’utilizzo degli strumenti analizzati nei capitoli precedenti, tra cui si segnalano i seguenti: l’applicazione delle teorie sul management e sulla leadership; la corretta gestione degli organici mediante lo studio degli elementi della struttura organizzativa e la

valutazione delle possibili scelte organizzative del dirigente pubblico; i progetti di cambiamento organizzativo negli uffici pianificando le varie fasi dell'intervento organizzativo anche considerando la gestione di una pratica in una PA.

Altri strumenti per lo sviluppo del capitale umano delle PA sono gli studi condotti per imparare a contenere e trasformare le negatività del lavoro nelle PA valutando le problematiche soprattutto relative all'inserimento dei neo-assunti, le negatività tipiche nei contesti lavorativi, i metodi "antinegatività" e le tecniche per la gestione della negatività quali le riunioni di ascolto e di rimotivazione, nonché la critica costruttiva.

Ulteriori strategie per lo sviluppo del capitale umano e l'ottimizzazione delle performance nelle PA sono costituite dalle azioni positive previste dai Comitati unici di garanzia (CUG) per le pari opportunità, il benessere e contro le discriminazioni, nonché dall'analisi delle migliori prassi trasferibili nelle PA italiane dagli altri Paesi europei e dallo studio della trasferibilità di strumenti di incentivazione della produttività proprie del lavoro privato.

Altresì, la formazione professionale riveste un ruolo di primaria importanza per lo sviluppo e la crescita della produttività del capitale umano, soprattutto in considerazione dei fabbisogni formativi conseguenti alla digitalizzazione della PA e delle previsioni normative da ultimo introdotte volte a garantire l'accesso privilegiato dei dipendenti ai percorsi di alta formazione mediante le convenzioni con le Università.

Tra gli strumenti idonei ad individuare e valutare gli interventi necessari per il miglioramento di un servizio, un posto di primaria importanza è indubbiamente occupato anche dalle indagini di customer satisfaction che consente di misurare, valutare e premiare la performance individuale e quella organizzativa, secondo criteri strettamente connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi.

Le modalità operative delle menzionate strategie sono analizzate nel presente lavoro di ricerca che, partendo dall'esame della normativa sul lavoro pubblico e dalla verifica della coerenza delle norme introdotte rispetto agli obiettivi perseguiti, è incentrata sugli effetti dell'applicazione dei nuovi criteri introdotti in materia di valutazione della performance, perseguendo l'obiettivo di fornire contributi innovativi peculiari e specifici volti a realizzare cambiamenti migliorativi ulteriori rispetto a quelli innegabilmente già raggiunti nelle PA italiane con l'azione legislativa di riforma del sistema del lavoro pubblico.

L'obiettivo della tesi è infatti evidenziare le più efficaci strategie di ottimizzazione delle performance e le possibili linee di sviluppo delle riforme da ultimo introdotte, in quanto prende le mosse dall'analisi degli effetti generali concretamente prodotti dalle nuove disposizioni soprattutto in termini di incentivazione della qualità della prestazione lavorativa e di efficienza del lavoro pubblico.

Con la presente ricerca sono quindi proposti i possibili strumenti per fronteggiare due fondamentali necessità: da una parte, i bisogni dei dirigenti tra cui la chiarezza degli obiettivi da realizzare e la disponibilità di personale esperto e con competenze adeguate, tale da assicurare un idoneo supporto alle decisioni; dall'altra i bisogni degli amministratori per i quali è fondamentale il supporto decisionale dei dirigenti nell'attuazione degli obiettivi di mandato, la flessibilità, l'interfunzionalità e l'apporto di innovazione da parte della struttura, anche in considerazione delle ormai limitate risorse umane ed economiche a disposizione.

Lo studio sin qui condotto deve, peraltro, indurre un'approfondita riflessione sulla responsabilità delle inefficienze nei servizi resi alla cittadinanza, riferibili non solo ai pubblici impiegati ma anche alla cittadinanza e agli amministratori politici: è innegabile, infatti, che gli amministrativi spesso si trovino a dover compiacere il politico "di turno" a cui si rivolge il cittadino per ottenere favori. Anche il cittadino quindi ha delle responsabilità nei confronti del pubblico impiegato in relazione alle distorsioni dell'apparato burocratico. Il cambio di mentalità dovrebbe riguardare conseguentemente in primo luogo la cittadinanza, in quanto essa riveste un ruolo fondamentale nel contribuire a ricomporre il senso di trasparenza e imparzialità del lavoro pubblico e nel riconoscimento del dipendente pubblico quale erogatore di servizi per tutti i cittadini senza chiedere favoritismi e distinzioni⁴⁶.

Del pari la parte politica dovrebbe superare la logica che vede il pubblico dipendente quale mero strumento per ottenere consensi elettorali.

Pertanto, ulteriore obiettivo della presente ricerca è indurre una riflessione sulla necessità di operare, contemporaneamente all'applicazione delle misure disposte dalla normativa, un vero e proprio cambio di mentalità da parte della società e degli operatori pubblici.

Il recupero di una identità professionale e di una cultura del lavoro pubblico mediante le strategie proposte costituisce presupposto ineludibile per l'indispensabile sostegno che la PA può fornire alla crescita complessiva del sistema economico, culturale e sociale, in termini di modernizzazione e miglioramento dei rapporti tra apparato burocratico da un lato e cittadini e imprese dall'altro.

In merito alle carenze motivazionali evidenziate nel corso della ricerca, occorre riflettere sul fatto che i lavoratori pubblici dovrebbero essere naturalmente più motivati dei lavoratori privati, in quanto rivestono un ruolo di cui beneficiano soprattutto "i deboli" della società ed erogano servizi fondamentali per l'interesse pubblico quali istruzione, sanità, gestione del territorio, sicurezza.

In linea di principio quindi i dipendenti pubblici dovrebbero trovare maggiore soddisfazione nel lavoro che svolgono rispetto ai lavoratori privati che invece operano per il profitto del capo dell'impresa.

⁴⁶ Alla luce di tali considerazioni si evidenzia di seguito un'ulteriore proposta per migliorare l'assetto lavorativo dei pubblici impiegati, in particolare inquadrati nella Polizia Locale. Sulla base dell'esperienza maturata in ragione dell'incarico che svolgo attualmente come Comandante della Polizia Municipale di un Comune di dimensioni medio-piccole ho potuto appurare la difficoltà e le resistenze degli Agenti di Polizia Municipale residenti e nati nel medesimo Comune in cui prestano servizio a contravvenzionare o, nei casi più gravi, a denunciare i propri concittadini (spesso trattasi di parenti o amici o conoscenti). Conseguentemente, sarebbe opportuno, in una prospettiva de jure condendo, prevedere per la Polizia Municipale una sorta di "incompatibilità ambientale" della stessa specie di quella prevista per le altre Forze dell'Ordine in modo da vietare di partecipare ai concorsi per qualunque profilo della Polizia Municipale bandito dal Comune di nascita o di residenza. Considerazioni di tal genere possono valere anche nei confronti degli impiegati addetti a mansioni amministrative. Si pensi a tal proposito alle vere e proprie "ritorsioni" (trasferimenti d'ufficio, mancata autorizzazione delle ore di straordinario ecc.) a cui viene esposto l'impiegato in servizio presso un piccolo Comune che in sede di elezioni non abbia espresso la preferenza per il Sindaco che poi sia risultato vincitore o si sia esposto per la propaganda elettorale per la coalizione opposta. L'incompatibilità in questione quindi potrebbe essere estesa anche agli amministrativi impiegati in piccoli Comuni in cui tali distorsioni purtroppo costituiscono la normalità inficiando gravemente sulla produttività dei dipendenti.

In altri termini, chi opera nel pubblico dovrebbe avere in sé una forte motivazione intrinseca, che nasce da dentro, senza bisogno di stimoli esterni quali possono essere i sistemi punitivi disciplinari o incentivanti di tipo economico.

Tuttavia è realtà diffusa che la motivazione complessiva intrinseca dei lavoratori pubblici a fornire servizi efficienti venga frustrata da fattori lavorativi esterni che creano distorsioni nell'applicazione della normativa, quali il sistema retributivo non differenziato, regole organizzative non strutturate, non condivise e mal gestite in violazione dei principi di imparzialità, trasparenza e uguaglianza.

Invero, la presente ricerca si basa sul presupposto in base al quale nell'impiego pubblico, i risultati di efficienza sono meglio conseguibili non solo attraverso strumenti punitivi e incentivi monetari, ma soprattutto elaborando strategie che inducano i dipendenti a riconoscersi nell'organizzazione e a dividerne la missione in una logica identitaria.

In particolare, il lavoratore è motivato al lavoro quando percepisce il senso del raggiungimento di un risultato, l'utilità del proprio lavoro, il senso di appartenere ad un'organizzazione che si prende cura di lui.

Quindi, sulla base delle analisi condotte nei capitoli precedenti, si evidenzia che le azioni fondamentali per motivare i collaboratori sono: riconoscere e valorizzare i contributi, coinvolgerli nei processi decisionali, saper essere un modello in cui i collaboratori possano identificarsi, non penalizzare l'errore che deve essere visto come opportunità per imparare, condivisione reale del potere e delle responsabilità, promozione della partecipazione e della creatività, fornire schemi di comportamento, coaching, feedback, garantire ai collaboratori informazioni puntuali sulla prestazione lavorativa, creare le condizioni affinché possano apprendere le conoscenze e le competenze adeguate, minimizzare gli aspetti distruttivi dei conflitti interni operando per comprendere quale è l'origine del conflitto e quali sono le possibili soluzioni per pervenire ad un accordo che possa essere soddisfacente per tutti i membri del gruppo.

Tra le metodologie e gli strumenti per motivare e coinvolgere i propri collaboratori va inoltre riconosciuto un ruolo determinante alla percezione nell'ambiente di lavoro della meritocrazia, della valorizzazione sociale, della crescita professionale, dell'autonomia nello svolgimento della prestazione, dell'autocontrollo nella gestione delle difficoltà, della condivisione dei criteri di valutazione.

Nell'ambito dei fattori che producono soddisfazione vanno menzionati, altresì, il successo sociale legato al lavoro, il riconoscimento del successo da parte dei capi, l'interesse al lavoro, le responsabilità, la possibilità di avanzamento di carriera, le occasioni di aggiornarsi e imparare.

Altri fattori influenzanti la motivazione sul lavoro sono quelli incentrati sullo sviluppo delle risorse umane e sul superamento della "gestione per controllo" in favore della "gestione per formazione" basata sulla fiducia diffusa e sul coinvolgimento del personale.

In altri termini fondamentale è il passaggio da una gestione incentrata sull'amministrazione del personale ad una gestione che punta allo sviluppo del personale.

Tra i fattori che invece contribuiscono alla insoddisfazione sul lavoro, alla luce di quanto evidenziato nei capitoli di cui si compone il presente contributo, vi sono le politiche aziendali avvertite come ingiuste, relazioni interpersonali

difficili con i capi o con i colleghi, condizioni di lavoro disagiate, retribuzione insufficiente per soddisfare i bisogni personali e della propria famiglia, situazioni personali negative e mancanza di sicurezza fisica.

Orbene, a fronte di tali aspetti demotivanti, la presente ricerca propone di utilizzare strategie incentrate sulla logica della people satisfaction, sulla centralità della persona, sul ben-essere organizzativo e sull'ascolto continuo, assicurando la percezione dell'utilizzo e dell'apprezzamento delle capacità dei collaboratori.

Tali considerazioni risultano particolarmente significative in riferimento al contesto attuale in cui, rispetto al lavoro nella pubblica amministrazione italiana, vi è una forte tendenza a sovra-utilizzare le leve normative per modificare i comportamenti del personale.

In merito ai cambiamenti trasformativi e culturali dei lavoratori pubblici va evidenziato che il processo del superamento dei sistemi preesistenti è faticoso, genera resistenza al cambiamento e ansia sia per ciò che si lascia sia per ciò che si dovrà imparare.

Una concezione diffusa soprattutto dal bombardamento mediatico sviluppato negli ultimi tempi nei confronti delle PA porta a ritenere il comportamento dei dipendenti pubblici "non modificabile" generando una scarsa fiducia nelle possibilità di cambiamento migliorativo e sminuendo gravemente il ruolo dei lavoratori pubblici, anche di quelli che con passione e dedizione svolgono funzioni essenziali per la collettività.

Il comportamento lavorativo è determinato dal sistema di valori di una persona, dalle sue idee di fondo sul lavoro, da dinamismi inconsapevoli e culturali legati ad una certa idea della professione e ad una certa idea di priorità.

Tale sistema di valori continuerà a guidare il comportamento lavorativo dei pubblici impiegati a dispetto di qualsiasi intervento normativo, fino a quando non verrà riconosciuta a livello culturale una identità degna al lavoro pubblico. Per tali ragioni l'azione sui rapporti e la capacità di creare una nuova cultura del lavoro pubblico proposta risulta decisiva nel processo di rilancio della PA che risulta evidentemente imprescindibile dalla ricerca delle azioni più adatte ad orientare il moto delle persone verso la meta del servizio onesto e irreprensibile a sostegno della cittadinanza.

In conclusione, il futuro del lavoro pubblico e le prospettive di una rivoluzione culturale dei pubblici impiegati è inscindibilmente legata al recupero di una identità professionale e alla sedimentazione di una maggiore affezione al lavoro, vera chiave di volta per l'ottimizzazione della produttività e la modernizzazione della PA nel suo fondamentale compito di sostegno della crescita complessiva del sistema economico, culturale e sociale.

La vera sfida è assumere la prospettiva del lavoro pubblico quale capitale intellettuale e risorsa per la crescita del Paese, operando concretamente in tal senso. Perché "l'Italia è una Repubblica fondata sul lavoro"...anche pubblico, non solo privato.

Il Paese ha bisogno di persone che siano disposte a rischiare e a credere che lavorando con fatica, dedizione e passione è possibile cambiarlo davvero questo "sistema" di cui fa parte ognuno di noi, ciascuno con le proprie opportunità e responsabilità.

Appendice

DOC. 1

COMUNE DI BARI

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE

Seduta del 5 aprile 2011 - delibera n.162

Oggetto: nuovi criteri generali relativi alla verifica dei risultati e per la valutazione della performance dei dirigenti

{omissis...}

LA GIUNTA COMUNALE

UDITA la relazione del Sindaco sulla base dell'istruttoria condotta dal Direttore Generale,
dott. Vito Leccese,

VISTO il D.Lgs. n. 150/2009;

VISTO l'art. 23 del C.C.N.L. del 10 aprile 1996, come modificato dall'art. 14 comma 3 del

C.C.N.L. del 23 dicembre 1999;

VISTO l'art. 29 del C.C.N.L. del 23 dicembre 1999;

VISTO l'art. 8 co.1 lett. b) CCNL 23 dicembre 1999;

VISTO il DL 78/2010, come convertito in L.122/2010;

VISTO l'esito delle riunioni della Delegazione Trattante – Area Dirigenza del 14 e 21.3.11

RITENUTO di dover procedere all'approvazione dei nuovi criteri proposti dal Nucleo di

Valutazione per la verifica dei risultati di gestione e per la valutazione dei dirigenti;

DELIBERA

1) APPROVARE, per i motivi evidenziati in narrativa e nei termini in essa enunciati, i

NUOVI CRITERI GENERALI RELATIVI ALLA VERIFICA DEI RISULTATI E PER LA VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE DEI DIRIGENTI, da applicare dall'anno 2011,così come riportati nell'allegato documento denominato “Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale” che, allegato al presente atto, ne costituisce parte integrante e sostanziale.

SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE ORGANIZZATIVA E INDIVIDUALE

Parte 1^

Descrizione del sistema{omissis...}

Definizione di performance individuale **Parte 2^**{omissis...}

Il processo: Impianto, Gestione,Verifica

Parte 3^{omissis...}

Soggetti del Ciclo della performance: Organi di indirizzo politico, Direttore Generale, Dipendenti, Stakeholder

<p>Manuale operativo di programmazione e controllo</p> <p>Punto 1. Chiara definizione degli obiettivi operativi</p> <p>Punto 2. Presenza consistente di indicatori di outcome</p> <p>Punto 3. Specificazione dei legami tra obiettivi, indicatori e target</p> <p>Per ciascun target dovrà essere condotto da parte del Dirigente un test di valutazione basato sulle variabili indicate nella tabella che segue:</p> <p>Test della qualità del target</p>
Strategia - Questo target è allineato con gli obiettivi strategici dell'organizzazione?
Performance - Questo target è abbastanza ambizioso?
Attenzione - Questo target attira veramente l'attenzione?
Azione - È probabile che questo target stimoli un'azione pronta e significativa?
Costo - Si ripagherà il costo di raccogliere e analizzare i dati?
Abilità - Avrà il singolo responsabile l'abilità di raggiungere questo target?
Processo - Il processo sottostante consentirà il raggiungimento di questo target?
Feedback -Verrà fornita una risposta, per mostrare i progressi in relazione a questo target?
Riconoscimento- Sarà dato un riconoscimento (monetario o altro) se sarà conseguito questo target?
Accettazione - Il target assegnato è accettato dall'individuo/gruppo responsabile?
Comportamenti - Quali comportamenti non voluti potrebbero essere stimolati dall'uso di questo target?
<p>Punto 5. Definizione obiettivi organizzativi</p> <p>Punto 6. Rilevazione effettiva della performance secondo la frequenza e le modalità definite nello schema di caratterizzazione degli indicatori</p> <p>Questionario di valutazione non gerarchica</p> <p>(Il seguente questionario è finalizzato a conoscere le modalità di gestione delle risorse umane all'interno delle singole strutture del Comune). Il questionario è redatto in forma anonima e sarà custodito presso l'OdV, senza possibilità di consultazione da parte di alcuno (Dirigenti - Amministratori).</p> <p>Dirigente di riferimento: _____</p> <p>La preghiamo di valutare su una scala da 1 a 4 la completezza informativa con cui vengono portati alla sua conoscenza gli obiettivi assegnati (1= scarsa completezza informativa; 4= completezza informativa) 1 2 3 4</p> <p>1. Tra le seguenti opzioni ci segnali le modalità con cui vengono comunicati gli obiettivi e le loro eventuali modifiche (si possono barrare più opzioni).</p> <ul style="list-style-type: none"> · In forma verbale e individuale (colloquio con il dirigente) · In forma scritta e individuale (lettera personale del dirigente o determina) · In forma verbale e collettiva (es. riunioni di servizio) · In forma scritta collettiva (consegna del medesimo documento a tutti) · In forma pubblica (orale e scritta). · Altro (specificare) <p>_____</p> <p>2. Con quanto anticipo le vengono comunicati i mutamenti degli obiettivi e le modifiche dei progetti.</p> <ul style="list-style-type: none"> · Con nessun anticipo.

- Un giorno prima.
 - Una settimana prima.
 - Un mese prima.
3. In che modo ha partecipato alla formulazione degli obiettivi (progetti PEG).
- Ho partecipato alla individuazione degli obiettivi stessi
 - Mi sono state chieste informazioni preventive.
 - Ho discusso con il dirigente gli obiettivi da lui proposti.
 - Non sono stato coinvolto.
4. Come è stato impegnato negli ultimi tre anni? Ha ruotato su più compiti?
Si No
5. Il Suo Dirigente Le ha chiesto di cambiare compiti negli ultimi tre anni?
Si No
6. Lei ha chiesto di cambiare compiti negli ultimi tre anni?
Si No
7. Esiste, a suo avviso, una distribuzione equa delle responsabilità e dei carichi di lavoro tra i dipendenti del suo servizio in funzione della qualifica e della professionalità dimostrata? In che misura? (1= scarso equilibrio; 4= massimo equilibrio) 1 2 3 4



**COMUNE DI BITRITTO
PROVINCIA DI BARI**

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA MUNICIPALE

N. 117

Data: 11-10-11

Oggetto: "Art. 10, comma 1 lett.a) del d.lvo n. 150/2009. Approvazione piano delle performance 2011/2013".

LA GIUNTA MUNICIPALE

PREMESSO che l'art. 10, comma 1, lett.a), D.Lvo 27/10/2009, n. 150 prevede che al fine di assicurare la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance, le amministrazioni pubbliche, secondo quanto stabilito dall'art. 15, comma 2 lett.d), redigono annualmente un documento programmatico triennale, denominato Piano delle Performance da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori;

TENUTO CONTO ai sensi dell'art. 4 del decreto che il Piano da avvio al ciclo di gestione delle performance, mediante un documento programmatico triennale in cui, in coerenza con le risorse assegnate, sono esplicitati gli obiettivi, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance ed i target;

ATTESO CHE il Piano definisce dunque gli elementi fondamentali (obiettivi, indicatori e target) su cui si baserà poi la misurazione, la valutazione e la rendicontazione della performance;

VISTA la deliberazione del Consiglio Comunale n. 22 del 26/11/2011, esecutiva, di approvazione dei "Criteri generali per l'adeguamento del vigente regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi ai principi contenuti nel D.Lvo n. 150 del 27/10/2009";

VISTA la deliberazione di G.M. n. 20 del 24/03/2011, esecutiva, di approvazione del Regolamento disciplinante gli obiettivi ed il funzionamento dell'O.I.V., nonché il Decreto Sindacale n.7430 del 24/05/201 di nomina dello stesso, organismo che nel ciclo di gestione delle performance (art. 14, comma 4 D.Lvo n. 150/2009) svolge nei confronti degli organi politici di governo dell'Ente, tra l'altro, un ruolo di guida e supporto nell'elaborazione del Piano delle Performance, in particolare guidandone la stesura dello stesso e seguendone il monitoraggio continuo nel tempo e i conseguenziali correttivi emergenti delle verifiche periodiche;

VISTA la deliberazione n.112/2010 della Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche, istituita dal D.Lvo 27/10/2009, n. 150 avente per oggetto "Struttura e modalità di redazione del Piano della Performance", contenente istruzioni operative per la

predisposizione del documento programmatico che da avvio al ciclo di gestione della performance;

VISTA, altresì la deliberazione Civit n. 121/2010 della Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche contenente pareri in ordine a diverse problematiche degli Enti Locali legati alla redazione del Piano delle Performance;

VISTO il verbale n. 6 del 4 ottobre 2011 dell'Organismo Indipendente di Valutazione il quale in applicazione del vigente regolamento disciplinante gli obiettivi ed il funzionamento dell'Organismo Indipendente di Valutazione propone una bozza del Piano delle Performance per il triennio 2011/2014 per l'approvazione da parte della Giunta Municipale;

ATTESO che detto Piano della Performance si compone delle seguenti parti fondamentali: presentazione del Comune, analisi del contesto, processo seguito e azioni di miglioramento del ciclo di gestione delle performance; obiettivi strategici e operativi;

RILEVATO che nelle varie sezioni di cui si compone il Piano, vengono descritti in modo puntuale e i parametri e indicatori di valutazione, i soggetti della performance, nonché il ciclo di gestione della stessa e, altresì, gli stakeholder di riferimento e che indetto Piano viene affermato quale e il raccordo con la produttività dell'Ente e le forme di comunicazione adottate e che pertanto lo stesso è in linea con quanto suggerisce la deliberazione citata;

TENUTO CONTO, ALTRESI':

CHE il Piano della performance necessita di una stretta correlazione con il PEG 2011;

CHE infatti nel succitato piano, a fronte di obiettivi strategici da raggiungersi nel triennio, sono stati altresì individuati obiettivi operativi annuali da affidare ai Responsabili dei Servizi;

CHE sulla scorta degli indirizzi della Commissione sulla valutazione, integrità, valutazione e trasparenza il Comune di Bitritto, avvia con l'approvazione del suddetto Piano una fase di sperimentazione dell'implementazione dello stesso;

RITENUTO, pertanto di dover provvedere all'approvazione del Piano delle Performance Anno 2011/2014;

ACQUISITO sulla proposta della presente deliberazione, il parere favorevole ai sensi dell'art. 49 del D.Lgs. 18/08/2000 n. 267, espresso in data 6/10/2011, sotto il profilo della regolarità tecnica dal Direttore Generale e che non ricorrono i presupposti per l'espressione del parere di regolarità contabile;

VISTO il D.Lgs. n. 267/2000;

VISTO lo Statuto Comunale;

Con voti unanimi resi palesemente;

DELIBERA

- 1 di **APPROVARE** il documento programmatico triennale, denominato "Piano delle Performance" di cui all'allegato A) al presente provvedimento che forme parte integrante di esso, redatto ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett.a) del D.Lvo n. 150/2009;
- 2 di **DARE ATTO** che con successivo provvedimento sarà coerentemente adottato il Piano degli Obiettivi 2011 nell'ambito del Piano Esecutivo di Gestione in corso di predisposizione;
- 3 di **TRASMETTERE** copia della presente deliberazione all'Organismo Indipendente di Valutazione per gli adempimenti conseguenti di propria



COMUNE DI BITRITTO PROVINCIA DI BARI
DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA MUNICIPALE

N. 20 del Reg.
Data: 24-03-11
Ufficio: SEGRETARIO

Oggetto: Regolamento disciplinante gli obiettivi e il funzionamento dell'organismo indipendente di valutazione. Approvazione.

PREMESSO che con D.Lgs. n. 150/09 è stata data attuazione alla legge delega n. 15/09, prevedendo una completa rivisitazione degli strumenti organizzativi della Pubblica Amministrazione in ossequio ai principi di buon andamento, efficacia, efficienza, trasparenza, imparzialità ed economicità, con particolare alle posizioni apicali dell'ente;

PREMESSO che il precitato decreto prevede forme di verifica delle prestazioni agli incarichi di funzioni dirigenziali; compiti di monitoraggio e supporto e supporto delle attività di competenza dei precitati dirigenti, attuazione dei c.d. "istituti premiali", che si concretizzano nella costituzione dell'organismo indipendente di valutazione;

VISTO l'art. 14 del D.Lgs n. 150/2009 che fa obbligo alle Amministrazioni Pubbliche di dotarsi di un organismo indipendente di valutazione delle Performance in sostituzione dei servizi di controllo interno per l'esercizio, in piena autonomia, delle attività di cui al co. 4;

VISTA la deliberazione n. 4/2010 con la quale la Commissione Indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni Pubbliche (CIVIT) emanò linee guida in ordine alla costituzione dei predetti organismi;

ESAMINATA l'unità proposta di regolamento per la disciplina degli obiettivi e del funzionamento dell'OIV, composta da n. 10 articoli, predisposti dal Segretario/Direttore Generale dell'Ente e ritenuto di procedere alla sua approvazione;

RITENUTO, pertanto, di dover revocare il vigente regolamento disciplinante l'istituzione, gli obiettivi e il funzionamento del nucleo di valutazione, approvato con la delibera di G.M. n.37 del 27/03/2008 avente ad oggetto: <<Approvazione Regolamento disciplinante l'istituzione, gli obiettivi e il funzionamento del Nucleo di Valutazione>> alla luce delle sopravvenute disposizioni legislative;

VISTA la deliberazione di C.C. n. 22 del 18/11/2010 avente ad oggetto: <<Approvazione dei criteri generali per l'adeguamento del vigente Regolamento di Organizzazione degli Uffici e dei Servizi ai principi contenuti nel D. Lgs. n. 150 del 27/10/2009 >>; con la quale sono stati approvati i criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi;

VISTO il D.Lgs. n. 150/2009 ed in particolare l'art. 16 commi 2 e 3, il D.Lgs. n. 267/2000, lo Statuto Comunale;

DELIBERA

1. di **ISTITUIRE** l'Organismo Indipendente di valutazione della Performance, al fine di adeguare l'ordinamento del Comune di Bitritto al D.Lgs. 150/2009;

Centro di responsabilità: SETTORE:	POLIZIA MUNICIPALE
------------------------------------	--------------------

Obiettivo strategico triennale 2012/2014		Piano Comunale Operativo della Sicurezza	
Descrizione dell'obiettivo operativo 2012:		Individuazione interventi di riduzione della velocità e miglioramento della viabilità in Via Pietragallo, Via Modugno ecc.”	
Portatori di interessi:		Cittadini e automobilisti	
Cod.		Centro di costo:	58
Cod.		Programma di riferimento nella relazione previsionale e programmatica 2012/2014:	
Capitolo		Stanziamiento	
Risultato strategico atteso (misura e target) rispetto alla media del triennio precedente:			
Valenza gestionale dell'obiettivo	mantenimento	[]	Complessità organizzativa
	miglioramento	[X]	
	sviluppo	[]	
	innovazione	[]	
Risultato gestionale atteso (misura e target):		Posa in opera di segnaletica stradale delimitante le strade interessate dall'istituzione della limitazione di velocità di 30 Km/h al fine di incrementare la sicurezza e migliorare la viabilità nei centri abitati e presso le intersezioni pericolose	
INDICATORI DI RISULTATO:			

a) finanziari:	
Descrizione	
ENTRATE	SPESE
Importo stanziato	Importo Impegnato

Importo Accertato		Importo Liquidato				
Importo Riscosso		Importo Pagato				
b) di prodotto:						
c) di impatto						
Valenza strategica dell'obiettivo			[]			
			[]			
			[]			
			[]			
d) temporali:						
Piano d'azione						
		<i>Cronoprogramma</i>				
Attività	U.O. responsabile Della gestione	Risultati	(Gen)(Feb)(Mar)	(Apr)(Magg)(Giu)	(Lug)(Ago)(Set)	(Ott)(Nov)(Dic)
Monitoraggio o situazione viabilità e segnaletica esistente	BRUNO ROBERTA	Ris. Intermedio atteso	[] [] []	[] [] []	[] [] []	[X] [] []
		Risultato effettivo	[] [] []	[] [] []	[] [] []	[] [] []
Individuazione segnaletica occorrente	BRUNO ROBERTA	Ris. Intermedio atteso	[] [] []	[] [] []	[] [] []	[X] [] []
		Risultato effettivo	[] [] []	[] [] []	[] [] []	[] [] []
Determinazione e atti conseguenziali	BRUNO ROBERTA	Ris. Intermedio atteso	[] [] []	[] [] []	[] [] []	[] [X] [] []
		Risultato effettivo	[] [] []	[] [] []	[] [] []	[] [] []
Verifica della posa in opera della segnaletica stradale	BRUNO ROBERTA	Ris. Intermedio atteso	[] [] []	[] [] []	[] [] []	[] [X] [] []
		Risultato effettivo	[] [] []	[] [] []	[] [] []	[] [] []
		Ris. Intermedio atteso	[] [] []	[] [] []	[] [] []	[] [] []
		Risultato effettivo	[] [] []	[] [] []	[] [] []	[] [] []
Risorse umane per il raggiungimento dell'obiettivo		Non adeguate []	Adeguate [X]		Ottimali []	

Partecipazione all'obiettivo				
N.	Dipendente	C a t	Profilo Prof.	% previs
1	TAFUNI Angelo	C 1	Istruttore di vigilanza	20
2	PALMIERI Michele	C 5	Istruttore di vigilanza	15
3	CAPOZZI Angelo	C 5	Istruttore di vigilanza	15
4	BELLONE DE GRECIS Vito	C 5	Istruttore di vigilanza	15
5	BOSCO Giuseppe	C 2	Istruttore di vigilanza	15
6	CATANZARO Nicola Paolo	C 5	Istruttore di vigilanza	20
Altri settori coinvolti nell'obiettivo				
indicatori di qualità		Gradimento dei cittadini La realizzazione del precitato obiettivo è subordinato alla disponibilità di risorse finanziarie		

Relazione attività Comitato Unico di Garanzia Anni 2011-2012 Comune di Bari

In attuazione dell'art. 21 della Legge 4.11.2010 n. 183 (cd. Collegato lavoro) modificativo dell'art. 57 del D.lgs. 165/2001, il Comune di Bari ha costituito al proprio interno il Comitato Unico di Garanzia (CUG) per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni.

Tale Comitato sostituisce il Comitato paritetico sul fenomeno del mobbing precedentemente costituito in applicazione della contrattazione collettiva, assumendone tutte le funzioni previste dalle disposizioni vigenti. L'attività del CUG è stata quindi rivolta a favorire il rispetto della dignità dei lavoratori e delle lavoratrici, in base alle disposizioni di cui alla Direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica e l'Innovazione e del Ministro per le Pari Opportunità del 04.03.2011 che prevede le "Linee guida sulle modalità di funzionamento dei Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni".

Il CUG del Comune di Bari, infatti, ha operato per creare un contesto lavorativo che garantisca nelle diverse vicende attinenti al rapporto di lavoro pubblico (accesso, trattamento economico, condizioni di lavoro, formazione e progressione di carriera) pari opportunità tra lavoratori e lavoratrici, assenza di qualunque forma di violenza morale o psichica (mobbing) e di ogni discriminazione diretta e indiretta in riferimento ai molteplici fattori di rischio quali l'età, l'orientamento sessuale, la razza, la disabilità, la religione e la lingua. L'attività del CUG è stata quindi rivolta a favorire il rispetto della dignità dei lavoratori e delle lavoratrici, nonché a fare in modo che la PA giunga ad «essere datore di lavoro esemplare» e adegui la propria organizzazione alle indicazioni dell'Unione Europea in tema di pari opportunità e contrasto a discriminazioni e mobbing.

Razionalizzare e rendere efficace ed efficiente l'organizzazione della PA per prevenire e contrastare ogni forma di mobbing e discriminazioni produce, infatti, rilevanti effetti in termini di maggiore affezione al lavoro dei pubblici impiegati e ottimizzazione della produttività, con conseguente aumento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa nel suo complesso.

In osservanza della citata direttiva contenente «Linee guida sulle modalità di funzionamento dei Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni» il CUG del Comune di Bari ha svolto importanti compiti propositivi, consultivi e di verifica.

In particolare, il Cug del Comune di Bari ha provveduto alla predisposizione di:

- Piani di azioni positive per l'uguaglianza sostanziale sul lavoro, la promozione della conciliazione tra vita familiare e lavoro, la diffusione della cultura per le pari opportunità (all. A);
- Regolamento per il funzionamento del Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (all. B);
- Analisi sulla composizione del personale e analisi di genere che considerino le esigenze delle donne e degli uomini al fine dell'individuazione di azioni per favorire il benessere lavorativo (all. C e D).

Infine, per l'efficace espletamento dei compiti volti a migliorare realmente la condizione lavorativa dei lavoratori pubblici, il CUG del Comune di Bari ha operato in rete usufruendo delle risorse informatizzate messe a disposizione dalle Consigliere di parità e dall'UNAR, in quanto la diffusione delle esperienze e delle informazioni consente di mutuare le cosiddette buone prassi e di usufruire delle sperimentazioni già effettuate da altre PA.

Regolamento per il funzionamento del comitato unico di garanzia (CUG) per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni.

Art. 1

Oggetto del Regolamento

Il presente Regolamento disciplina l'attività del Comitato Unico di Garanzia (di seguito Comitato) per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni, del Comune di Bari istituito con atto di nomina del Direttore Generale prot. n. 280264/II-10 del 28.11.2011 ai sensi dell'articolo 57 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n.165 (come modificato dall'articolo 21 della legge 4 novembre 2010 n. 183) e della Direttiva emanata dai Dipartimenti della Funzione Pubblica e per le Pari Opportunità del 4 marzo 2011 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 134 dell'11 giugno 2011).

Art. 2

Composizione e sede

Il Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità è composto:

- da un Presidente
- da 4 componenti designati da ciascuna delle organizzazioni sindacali rappresentative, ai sensi degli artt. 40 e 43 del decreto legislativo 165/2001;
- da un pari numero di rappresentanti dell'Amministrazione.

Per ogni componente effettivo è previsto un supplente. I componenti supplenti possono partecipare alle riunioni del CUG solo in caso di assenza o impedimento dei rispettivi titolari.

Per la partecipazione dei componenti alle riunioni non è previsto alcun compenso poiché le ore prestate per il Comitato sono a tutti gli effetti orario di servizio.

Il Comitato del Comune di Bari ha sede presso la sede della Ripartizione Personale, sita in Bari, alla Via Ballestrero, 62.

Art. 2bis

Risorse e strumenti

Per lo svolgimento della propria attività il Comitato utilizzerà le risorse stanziare dall'Amministrazione nonché i finanziamenti previsti da leggi o derivanti da contributi erogati da soggetti di diritto pubblico e/o privato.

L'Amministrazione assicura al Comitato il supporto organizzativo necessario, in particolare assicura l'attività di segreteria, la verbalizzazione delle sedute, la raccolta dei verbali, la corrispondenza interna ed esterna e l'archiviazione del materiale.

L'Amministrazione si impegna a mettere a disposizione del Comitato, in occasione delle proprie riunioni, locali idonei, il materiale e gli strumenti necessari.

Art. 3

Durata in carica

Il Comitato ha durata quadriennale e i suoi Componenti continuano a svolgere le funzioni fino alla nomina del nuovo organismo.

Tutti gli incarichi possono essere rinnovati una sola volta.

I Componenti nominati nel corso del quadriennio cessano comunque dall'incarico allo scadere del mandato del Comitato.

Art.4

Compiti del Presidente

Il Presidente rappresenta il Comitato, ne convoca e presiede le riunioni, stabilendone l'ordine del giorno anche sulla base delle indicazioni dei componenti, e ne coordina i lavori.

Il Presidente provvede affinché l'attività del Comitato si svolga in stretto raccordo con i competenti organi dell'Amministrazione del Comune di Bari.

(omissis)

Art. 8

Commissioni e gruppi di lavoro

Nello svolgimento della sua attività il Comitato può operare in commissioni o gruppi di lavoro.

Per l'espletamento delle proprie funzioni il Comitato può:

- a) promuovere incontri con soggetti esterni al Comitato;
- b) avvalersi dell'apporto di esperti anche mediante la costituzione di gruppi di lavoro, nonché chiedere di avvalersi dell'apporto di uffici dell'Amministrazione aventi le necessarie competenze.

Il Presidente, sentito il Comitato, può designare tra i componenti un responsabile per singoli settori o competenze del Comitato stesso. Il responsabile svolge le funzioni di relatore sulle questioni rientranti nel settore assegnato e a tal fine cura l'attività preparatoria ed istruttoria, riferisce al Comitato e formula proposte di deliberazione.

Art. 9

Compiti del Comitato

Il Comitato esercita i compiti ad esso spettanti ai sensi dell'articolo 57, comma 3, del d.lgs.165/2001, introdotto dall'articolo 21 della l.183/2010 e della Direttiva emanata il 4 marzo 2011 dai Dipartimenti Della Funzione Pubblica e Per le Pari Opportunità.

Al Comitato sono attribuiti compiti propositivi, consultivi e di verifica in ordine all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, al miglioramento dell'efficienza delle prestazioni collegata alla garanzia di un ambiente di lavoro caratterizzato dal rispetto dei principi di pari opportunità, di benessere organizzativo e dal contrasto di qualsiasi forma di discriminazione e di violenza morale o psichica per i lavoratori e di contrasto del mobbing.

Il CUG esercita i compiti di seguito riportati.

Propositivi su:

- predisposizione di piani di azioni positive, per favorire l'uguaglianza sostanziale sul lavoro tra uomini e donne;
- promozione e/o potenziamento di ogni iniziativa diretta ad attuare politiche di conciliazione vita privata/lavoro e quanto necessario per consentire la diffusione della cultura delle pari opportunità;
- temi che rientrano nella propria competenza ai fini della contrattazione integrativa;
- iniziative volte ad attuare le direttive comunitarie per l'affermazione sul lavoro della pari dignità delle persone nonché azioni positive al riguardo;
- analisi e programmazione di genere che considerino le esigenze delle donne e quelle degli uomini (es. bilancio di genere);
- diffusione delle conoscenze ed esperienze, nonché di altri elementi informativi, documentali, tecnici e statistici sui problemi delle pari opportunità e sulle possibili soluzioni adottate da altre amministrazioni o enti, anche in collaborazione con la Consigliera di parità del territorio di riferimento;
- azioni atte a favorire condizioni di benessere lavorativo;

- azioni positive, interventi e progetti, quali indagini di clima, codici etici e di condotta, idonei a prevenire o rimuovere situazioni di discriminazioni o violenze sessuali, morali o psicologiche - mobbing - nell'amministrazione pubblica di appartenenza.

Consultivi, formulando pareri su:

- progetti di riorganizzazione dell'amministrazione di appartenenza;
- piani di formazione del personale;
- orari di lavoro, forme di flessibilità lavorativa e interventi di conciliazione;
- criteri di valutazione del personale,
- contrattazione integrativa sui temi che rientrano nelle proprie competenze.

Di verifica su:

- risultati delle azioni positive, dei progetti e delle buone pratiche in materia di pari opportunità;
- esiti delle azioni di promozione del benessere organizzativo e prevenzione del disagio lavorativo;
- esiti delle azioni di contrasto alle violenze morali e psicologiche nei luoghi di lavoro - mobbing;
- assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, promozione negli avanzamenti di carriera, nella sicurezza sul lavoro.

Il CUG promuove, altresì, la cultura delle pari opportunità ed il rispetto della dignità della persona nel contesto lavorativo, attraverso la proposta, agli organismi competenti, di piani formativi per tutti i lavoratori e tutte le lavoratrici, anche attraverso un continuo aggiornamento per tutte le figure dirigenziali.

Art.10

Relazione annuale

Il Comitato redige entro il 30 marzo di ciascun anno di mandato, una relazione sulla situazione del personale nell'Amministrazione di appartenenza riferita all'anno precedente, riguardante l'attuazione dei principi di parità, pari opportunità, benessere organizzativo e di contrasto alle discriminazioni e alle violenze morali e psicologiche nei luoghi di lavoro - mobbing.

La relazione deve essere trasmessa al Direttore Generale.

Art.11

Rapporti tra il Comitato e l'Amministrazione

I rapporti tra il Comitato e l'Amministrazione sono improntati ad una costante ed efficace collaborazione.

Il Comitato provvede ad aggiornare periodicamente la attività svolte su un'apposita area telematica dell'Amministrazione. Allo scopo di consentire eventuali comunicazioni al Comitato è predisposto un apposito indirizzo di posta elettronica.

Il Comitato può richiedere dati, documenti e informazioni inerenti alle materie di competenza, nel rispetto delle procedure e delle norme vigenti.

Il Comitato mette a disposizione le informazioni e/o i progetti utili agli organismi e Uffici dell'Amministrazione che hanno il compito di formulare proposte e realizzare interventi inerenti argomenti e materie tra quelli di competenza del Comitato stesso.

Il Comitato invita l'Amministrazione e le OO.SS. a prendere in esame le proposte e gli atti

elaborati dal Comitato ed a dare informazione sugli esiti degli stessi entro 30 giorni dalla data di trasmissione.

Il Comitato invita l'Amministrazione a consultare preventivamente il CUG, ogni qualvolta saranno adottati atti interni nelle materie di competenza (es. flessibilità e orario di lavoro, part-time, congedi, formazione, progressione di carriera ecc.).

(omissis)

Piano di Azioni Positive - Triennio 2011 / 2013
Comune di Bari- Assessorato Pari Opportunità
Comitato Unico di Garanzia (già Comitato Pari Opportunità)

(Omissis)

L'Assessorato Pari Opportunità ha concordato il Piano delle Azioni Positive con il Comitato per le Pari Opportunità e i rappresentanti delle Organizzazioni Sindacali presenti all'interno del Comitato stesso.

L'organizzazione del Comune di Bari vede una forte presenza femminile per questo è necessario nella gestione del personale un'attenzione particolare e l'attivazione di strumenti per promuovere la reale pari opportunità come fatto significativo di rilevanza strategica.

La scelta del Comune di Bari di un Assessorato alle Pari Opportunità, della costituzione del Comitato per le Pari Opportunità, della promozione del Piano di Azioni Positive testimoniano una precisa scelta politica compiuta dal Comune di Bari.

Tutte queste attività sono dunque uno specchio della cultura dell'Ente e della sua coerenza fra azione amministrativa e piani di gestione del personale che può essere rafforzata adottando iniziative che migliorino il contesto lavorativo interno.

La legge 125/91 imponeva tutte le P.A. di dotarsi di Piano di azioni positive e il successivo decreto legislativo n. 29/93 riprendeva questa disposizione stabilendo l'obbligatorietà dei Comitati per le Pari opportunità.

Il piano è quindi strumento ed occasione per rimuovere stereotipi indotti anche solo da consuetudini che però fanno incontrare alle donne, nei percorsi lavorativi, non pochi disagi e difficoltà. Questo strumento, se compreso e ben utilizzato, potrà permettere all'Ente di agevolare le sue dipendenti e i suoi dipendenti dando la possibilità a tutte le lavoratrici e i lavoratori di svolgere le proprie mansioni con impegno, con entusiasmo e senza particolari disagi, anche solo dovuti a situazioni di malessere ambientale.

Il presente piano ha valenza triennale. Nel periodo di vigenza saranno raccolti pareri, consigli, osservazioni, suggerimenti da parte del personale dipendente, delle organizzazioni sindacali e dell'Amministrazione Comunale in modo da poterlo rendere dinamico ed effettivamente efficace.

Nello specifico il piano si sviluppa in obiettivi suddivisi a loro volta per azioni positive.

Premessa

L'Amministrazione comunale e il Comitato Unico di Garanzia, di fatto, con il Piano triennale di Azioni Positive, intendono non solo promuovere azioni tese al superamento delle disparità di genere tra le lavoratrici ed i lavoratori dell'Amministrazione, ma soprattutto si propongono di porre le basi per un piano strategico di parità a livello cittadino privilegiando la metodologia della progettazione partecipata.

Con il Piano di Azioni Positive ci si propone, dunque, di programmare e realizzare buone pratiche, in particolare, nei campi della conciliazione tra tempi di vita e di lavoro, della formazione, dell'organizzazione del lavoro, del mobbing, attraverso l'approfondimento analitico, studi di fattibilità e realizzazione sperimentale di interventi specifici, con una particolare attenzione alla formazione/informazione dei lavoratori sulle tematiche affrontate.

In questa nota si elencano alcuni obiettivi di un Piano di Azioni Positive rivolto all'intera cittadinanza, con particolare attenzione all'esigenze delle donne lavoratrici presso enti pubblici, in collaborazione con cittadine "over 45", che avendo dato una maggiore priorità alla cura della famiglia, si ritrovano oggi, automaticamente, fuori dall'ambito professionale.

Obiettivi Generali

Favorire le politiche di conciliazione tra lavoro professionale e lavoro familiare.

Aumentare la consapevolezza che leggere i fenomeni con l'ottica di genere nella realizzazione del Bilancio Comunale è conveniente e strategico per la pianificazione e sviluppo delle risorse dell'Ente.

Per la realizzazione di tali obiettivi, l'Amministrazione Comunale si propone di recuperare ciò che è già stato fatto dall'ente e ristrutturare l'intervento sulla base di quello che c'è già, collaborare con altre risorse/enti del territorio e recuperare risorse economiche aggiuntive rispetto a quelle messe a disposizione dall'ente attraverso finanziamenti regionali, europei, ecc.

Obiettivi specifici

Area Conciliazione

Obiettivi:

Favorire le politiche di conciliazione tra responsabilità professionali e familiari, ponendo al centro l'attenzione alla persona e contemperando le esigenze dell'organizzazione con quelle dei lavoratori.

Sperimentare nuove tipologie di organizzazione flessibile del lavoro che tengano conto delle esigenze personali e di servizio in termini di qualità e maggiore produttività.

Metodologia:

Raccolta di dati sull'orario di lavoro, sulle necessità dei dipendenti in ordine alla flessibilità di orario e di organizzazione del lavoro nell'ottica di valorizzazione ed ottimizzazione dei tempi di lavoro, di conciliazione dei tempi vita/lavoro, dell'economia degli spostamenti, delle particolari situazioni ed esigenze familiari ecc... Si possono utilizzare strumenti quali: Interviste, focus group, questionari, ad osservatori e/o testimoni privilegiati.

Analisi della preesistente organizzazione del lavoro all'interno delle strutture interessate.

Distribuzione opuscolo informativo sugli istituti normativi e contrattuali per favorire la conciliazione.

Ricerca di buone pratiche, individuazione servizi e modalità di intervento adeguati.

Analisi di fattibilità.

Scelta degli interventi da sperimentare: Esempi: Banca delle ore; Tele-lavoro; asilonido o micro asili; ludoteca; part-time e altri strumenti di conciliazione (congedi parentali, di cura e formativi).

Valutazione di eventuali nuove forme di sperimentazione per l'organizzazione dell'orario riguardante un gruppo di lavoratrici e lavoratori, tenendo conto ad esempio di problemi familiari, di pendolarità e di economicità di tempo e denaro dovuti agli spostamenti fra casa e lavoro

Area rapporti con la cittadinanza

Obiettivi:

Costituzione di una rete civica di associazioni femminili e di donne della città .

Promozione della partecipazione sociale femminile e delle associazioni come interlocutori attivi e competenti in grado di collaborare alla definizione ed attuazione delle politiche locali assumendo la prospettiva di genere.

Metodologia:

Colloqui e contatti individuali con i membri delle associazioni; gruppi di approfondimento tematico; momenti assembleari rivolti alla città; coordinamento e monitoraggio della rete; costruzione e sostegno di eventi culturali e di socializzazione.

Sportello "Donna"

Area Formazione e Comunicazione

Obiettivi:

Potenziamento delle capacità del Comitato con formazione e auto-formazione dei componenti e promozione del Comitato per le Pari opportunità all'interno dell'ente. Il risultato che si vuole raggiungere è una maggiore visibilità del Comitato all'interno dell'ente e un incremento della visibilità dell'amministrazione all'esterno circa l'attenzione prestata alle politiche di genere assunte come strategiche per la propria pianificazione.

Formare le componenti del Comitato su aree tematiche relative alla cultura di genere, alla legislazione su pari opportunità, relazioni di genere nel mondo del lavoro, mobbing, molestie sessuali affinché favoriscano la diffusione nell'Ente della cultura di genere e delle pari opportunità.

Promuovere tematiche di Pari Opportunità attraverso la diffusione di materiale rivolto alla Dirigenza e posizioni organizzative di tutti i servizi e posizioni, nonché alle dipendenti e ai dipendenti.

Metodologia:

Costituzione di un gruppo di lavoro per la redazione e recupero di documentazione di facile accesso su vari argomenti (diffusione del piano di azioni positive, informazione su discriminazioni di genere nei luoghi di lavoro, mobbing etc...)

Redazione di un dossier informativo di base contenente i materiali necessari per un proficuo dialogo tra i protagonisti del progetto: norme, ruoli e istituzioni preposte alle politiche di parità, glossario, orientamenti europei, network e siti rilevanti, i "numeri del Comune", ecc.

Articoli su temi di pari opportunità.

Costruzione pagine web dedicate finalizzate alla divulgazione dell'operato del Comitato (intranet) e dell'ente (internet) ed alla divulgazione di tematiche, normative, azioni positive ecc...

Diffusione/informazione dell'attività del Comitato anche attraverso Tavole rotonde.

ALTRE INIZIATIVE

Seminari sulla Legge 53 e contatti individuali con aziende per diffondere l'utilizzo di strumenti previsti nella Legge come la banca delle ore, il tele-lavoro e i congedi parentali.

Partecipazione ai bandi di finanziamento sulle pari opportunità della Commissione Europea, con un progetti specifici sulla conciliazione dei tempi e della condivisione delle responsabilità famigliari.

. Sperimentazione di modalità di convocazione delle assemblee pubbliche che favoriscano la presenza femminile nei luoghi decisionali.

Convegni organizzati in occasione del 8 marzo, tra gli Assessorati delle Pari Opportunità, Personale, Servizi Sociali e Istruzione del Comune di Bari e la Provincia per un percorso di confronto sulle politiche di conciliazione.

Promozione di iniziative cittadine per ricordare e valorizzare un importante evento come l'8 marzo.

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BERGAMO

FACOLTÀ DI SCIENZE DELLA FORMAZIONE
SCUOLA DI DOTTORATO IN FORMAZIONE DELLA PERSONA E
DIRITTO DEL MERCATO DEL LAVORO
XXV CICLO

**STRATEGIE PER
L'OTTIMIZZAZIONE DELLA
PERFORMANCE NEL LAVORO
PUBBLICO**

LITERATURE REVIEW

dottoranda:
dott. ssa ROBERTA BRUNO

Premessa

Il sistema del lavoro pubblico, con particolare riferimento alla materia dell'ottimizzazione della produttività, nel corso dell'ultimo ventennio, è stato interessato da una cospicua produzione normativa che tuttavia, filtrata dal vaglio della classe politica e dalle applicazioni in sede di negoziazione collettiva, non ha mai raggiunto un grado di effettività soddisfacente.

Per porre rimedio alle diffuse distorsioni applicative dell'ordinamento del lavoro alle dipendenze della PA, un imponente disegno riformatore ha preso avvio con il d.l. 112/2008 e, soprattutto, con il d.lgs. n. 150/2009 giungendo ad una sostanziale riscrittura dei profili fondamentali del sistema del lavoro pubblico, quali la valutazione delle performance, la ridefinizione degli istituti premiali, l'ampliamento dei poteri e delle responsabilità della dirigenza pubblica, il ridimensionamento delle prerogative sindacali.

Da ultimo, l'ordinamento del pubblico impiego è stato parzialmente innovato altresì dalla produzione legislativa volta al contenimento delle spese nelle pa, il cui apice è costituito dalla l. n. 135 del 7 agosto 2012, di conversione del d.l. n. 95 del 6 luglio 2012, noto come spending review. Tali stringenti misure, unitamente alle inevitabili ricadute prodotte sul settore pubblico dalla legge n. 92 del 28 giugno 2012 di riforma del mercato del lavoro, impongono agli operatori pubblici un forte senso di responsabilità nel superamento dei problemi connessi alla progressiva riduzione del personale e delle risorse economiche, rimodulando l'organizzazione delle PA in modo flessibile al fine di proseguire il processo di modernizzazione della PA.

L'intensa stagione di riforma del lavoro pubblico, pur avendo concretamente avviato un percorso di miglioramento della situazione delle PA, non ha ancora portato alla completa razionalizzazione della materia, aprendo anzi taluni profili di criticità e incertezza interpretativa con significative conseguenze in termini di contenzioso. Quindi risulta fondamentale, in attesa della progressiva messa a regime delle PA italiane e del necessario periodo di sedimentazione del complessivo impianto riformistico, il contributo della dottrina che viene qui riproposto nella forma della literature review. Tale operazione si ritiene fondamentale, in una prospettiva de jure condendo, per porre le giuste premesse ad uno studio delle antinomie delle riforme da ultimo introdotte, nell'ottica dell'individuazione di soluzioni praticabili, proposte di correttivi e soprattutto di innovative strategie di ottimizzazione delle performance e riduzione del contenzioso.

La prospettiva di indagine prescelta, nell'abbandonare un approccio puramente formalistico e normativo, impone l'applicazione di un metodo di indagine interdisciplinare e comparato, sempre più imprescindibile dall'obiettivo di passare dalla mera ricostruzione dogmatica del quadro normativo alla prospettazione dei fattori di ordine organizzativo, psicologico, pedagogico e motivazionale capaci di incidere in modo concreto sui livelli di produttività dei lavoratori pubblici.

CAPITOLO PRIMO
IL NUOVO SISTEMA DEL LAVORO PUBBLICO: DAL D. LGS.
N. 150/2009 ALLA L. N. 92/2012

SEZIONE PRIMA

Primi anni di attuazione della cd. riforma Brunetta: fallimenti e prospettive di cambiamento nelle PA

1. Dalle finalità della riforma alle criticità dei primi anni di attuazione del d. lgs. 150/2009

Nella fase attuativa del disegno riformistico del 2009, gli attori coinvolti nella riforma si trovano di fronte a significative problematiche da risolvere legate all'impreparazione dei destinatari della riforma stessa e, in particolare, ai diversi contesti di riferimento caratterizzati da persone, gruppi, servizi, organizzazioni che rendono ardua l'applicazione delle nuove procedure, nonché l'identificazione e la definizione dei valori, dei riferimenti culturali e delle norme per far funzionare l'attività ed il servizio.

La prospettiva di indagine prescelta pone quindi l'interrogativo volto a comprendere, la coerenza delle norme introdotte dalla riforma rispetto agli obiettivi da esse dichiarati, nonché l'effettiva capacità di tale nuovo impianto normativo di portare al concreto miglioramento della performance dei dipendenti pubblici.

Sul tema si veda F. CARINCI, S. MAINARDI, *La Terza Riforma del Lavoro Pubblico*, IPSOA, Milano, 2011, nonché L. GALANTINO, *Diritto del lavoro pubblico*, Giappichelli Editore, Torino, 2011 e L. OLIVERI, *Il nuovo ordinamento del lavoro pubblico*, Maggioli Editore, RN, 2009. In merito ai principi ispiratori di una riforma che perseguendo la finalità di ottimizzare la produttività, l'efficienza e la trasparenza, ha invertito la gerarchia delle fonti di produzione del diritto del lavoro, ridefinito il ruolo della dirigenza, modificato la disciplina delle sanzioni disciplinari e introdotto un innovativo sistema di valutazione delle performance si vedano M. TIRABOSCHI, F. VERBARO (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Giuffrè Editore, Milano, 2010, nonché M.L. D'AUTILIA, R. RUFFINI, N. ZAMARO, *Il lavoro pubblico*, Bruno Mondadori, Varese, 2009. Fondamentale al riguardo è anche il contributo di P. MASTROGIUSEPPE, R. RUFFINI, *La riforma del lavoro pubblico tra continuità e innovazione*, IPSOA, Milano, 2010 e di L. ZOPPOLI, *Ideontologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009. In riferimento alle peculiarità del rapporto di lavoro privatizzato si veda L. ZOPPOLI, *Il lavoro pubblico negli anni '90*, Giappichelli, Torino, 1998, nonché il contributo di R. SCOGNAMIGLIO, *Manuale di diritto del lavoro*, Novene, Napoli, 2005.

Il successo del nuovo disegno riformatore dipende da un'attenta ponderazione delle precedenti iniziative legislative con particolare riferimento ai motivi alla base della mancata attuazione di queste. Infatti, pur essendo molti dei nuovi precetti legislativi già espliciti nel quadro normativo previgente, si è verificata di fatto nelle PA una grave banalizzazione delle prescrizioni contrattuali e legislative che ha portato inevitabilmente ad un ingiustificabile appiattimento

retributivo. Importante contributo in tal senso è dato da P. BARRERA E G. CANOSSO, *Rinnovare il lavoro per rinnovare l'amministrazione*, Giappichelli Editore, Torino, 2010 che evidenzia il rilancio, da parte del legislatore del 2009, della scommessa della "valutazione meritocratica" mediante un'offensiva al tempo stesso normativa e comunicativa: in particolare, con la proposizione di misure positive volte a "inchiodare" i dirigenti alle proprie responsabilità, il legislatore tenta di porre un argine al condizionamento sindacale e correlare le performance organizzative dell'amministrazione nel suo insieme con le performance individuali di dirigenti e dipendenti. Sulla bassa produttività dei dipendenti pubblici, sulla scarsa qualità dei servizi offerti, sull'eccessiva influenza politica cui è sottoposta la dirigenza e sugli strumenti introdotti dalla riforma per porre rimedio a queste criticità del lavoro pubblico si veda R. PEREZ (a cura di), *Il "Piano Brunetta" e la riforma della pubblica amministrazione*, Sapienza Università di Roma – Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione (Irpa), Maggioli Editore, RN, 2010.

Sul tentativo della L. 15/2009 di porre rimedio ai fallimenti delle riforme del lavoro pubblico degli ultimi venti anni circa, puntando sul rilancio del ruolo delle amministrazioni e dei dirigenti come veri e propri datori di lavoro privati, nonché sulla valorizzazione della produttività e sull'effettiva selettività dei sistemi di valutazione si veda L. OLIVERI, *Il nuovo ordinamento del lavoro pubblico*, Maggioli Editore, RN, 2009, 11. Per un'analisi del processo di riforma dalla PA avviato con il d.l. 25 giugno 2008 n. 112, convertito nella l. 6 agosto 2008, n. 133 che ha portato ad una prima riduzione dei costi del lavoro pubblico e ad un nuovo sistema di controllo della contrattazione, delle assenze, degli incarichi e delle incompatibilità dei dipendenti delle PA nell'ottica dell'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico si veda M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico e privato e il nuovo welfare*, Giuffrè Editore, Milano, 2008, 473 ss.

Un'esegesi molto attenta ai principi su cui è incardinata la riforma del lavoro pubblico ha evidenziato che in modo quasi contraddittorio da un lato vengono previsti istituti premiali e sistemi di incentivazione del personale basati sulla considerazione che i dipendenti pubblici possono migliorare se spronati, dall'altro, il d.lgs. 31 maggio 2010 n. 78, dispone misure che mortificano la categoria. Sul profilarsi del rischio di contraddittorietà delle misure introdotte nell'ordinamento del lavoro pubblico, in quanto difficilmente potrà essere ridotta la spesa pubblica derivante dai redditi da lavoro dipendente senza compromettere l'incentivazione di comportamenti virtuosi dei dipendenti stessi, si veda F. VERBARO, *Una manovra che riduce la spesa "buona" e disincentiva il personale in Guida al Pubblico impiego, Il Sole 24ore*, 2010 n. 7/8, 3.

2.Problemi applicativi delle disposizioni in materia di premialità e performance: soluzioni praticabili e proposte di correttivi

E' indubbio che l'asse portante dell'intero disegno riformatore sia costituito dalla misurazione e valutazione delle performance, dal merito e dagli istituti premiali.

In particolare, la riforma ha previsto un nuovo apparato di istituti giuridici a cui le amministrazioni dovranno obbligatoriamente adeguarsi al fine di

premiare in modo selettivo il merito e la professionalità dei dipendenti applicando il nuovo sistema di misurazione e valutazione delle performance. Tali rilievi inducono a considerare il potenziale contenzioso che potrà conseguire ad una non corretta attuazione o alla mancata attuazione della riforma. Si consideri, ad esempio, che l'eventuale incapacità dei vertici dell'amministrazione di implementare e far funzionare i sistemi di misurazione e valutazione delle performance, potrà integrare un inadempimento fonte di responsabilità contrattuale dell'amministrazione e di tutela risarcitoria per i dipendenti, a cui potrà far seguito la responsabilità amministrativa dei dirigenti, con conseguente intervento della Procura presso la Corte dei Conti per l'accertamento e il ristoro del danno erariale.

Per un'analisi approfondita delle disposizioni in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della performance si rinvia a L. OLIVERI, *La riforma del lavoro pubblico*, Maggioli Editore, RN, 2009, a P. MASTROGIUSEPPE e R. RUFFINI, *La riforma del lavoro pubblico tra continuità e innovazione*, IPSOA, Milano, 2010, nonché a P. BARRERA e G. CANOSSO, *Rinnovare il lavoro per rinnovare l'amministrazione*, Giappichelli Editore, Torino, 2010. Sul sistema degli standard valutativi, sulla connessione tra valutazione e premi di produttività e sulla responsabilità dirigenziale in relazione alla produttività dei dipendenti si sofferma L. OLIVERI, *Il nuovo ordinamento del lavoro pubblico*, Maggioli Editore, RN, 2009, 83 ss. In riferimento all'attuazione effettiva del sistema di valutazione dei dipendenti si veda C. GAGLIARDI, *Per un ciclo di gestione delle performance efficace*, Guida al Pubblico impiego, Il sole 24 ore, 2010, n. 5, 18 e F. VERBARO, *Organismi di valutazione tra vecchio e nuovo* in Guida al Pubblico impiego, Il Sole 24ore, 2010 n. 4, 18. Sugli adempimenti relativi all'attuazione del sistema di valutazione della performance si veda L. TAMASSIA, *Valutazione: i nuovi organismi entro il 30 aprile* in Guida al Pubblico impiego, Il Sole 24ore, 2010 n. 4, 12. Sui soggetti cui sono attribuiti specifici compiti si veda G. BERTAGNA, *I nuovi attori della riforma Brunetta*, Guida al Pubblico impiego, Il sole 24 ore, 2009, n. 11, 52. Si soffermano sull'idea di valutare e quindi valorizzare il lavoratore non soltanto per la posizione organizzativa che ricopre all'interno dell'azienda ma anche per quello che sa fare in termini di competenza (intesa come un insieme di capacità, conoscenze e motivazioni in grado di portare l'individuo a realizzare un risultato non prescritto dall'organizzazione ma frutto di esperienza e creatività) secondo le teorie della skill evaluation R. GIOVANETTI E R. RUFFINI, *La direzione del personale nelle pubbliche amministrazioni*, IPSOA, Milano, 2007.

L'istituto della valutazione non riveste la funzione di evidenziare i dipendenti "peggiori" nell'ottica punitiva rimessa al diverso istituto del procedimento disciplinare, dovendo invece evidenziare la professionalità, le competenze e le capacità dei singoli soggetti. Tuttavia vi è un forte rischio di distorsioni applicative nelle valutazioni dei dipendenti nell'ipotesi in cui si verifichi una elevata concentrazione dei lavoratori nelle fasce di merito alte, lasciando pochissimi individui nelle fasce basse, in quanto in tali casi la valutazione evidenzierà i peggiori e non distinguerà i migliori. Una valutazione con tali risultati, piuttosto che incentivare la produttività, produrrà significativi costi in termini conflittuali e di peggioramento delle relazioni interpersonali. Di contro, una efficace e corretta valutazione non può che basarsi su sistemi di valutazione tecnicamente impostati e conoscibili dai dipendenti, nonché su

regole chiare e condivise tra soggetto valutato e valutatore. Al riguardo si veda R. RUFFINI, *Principi per la valutazione*, in *Risorse Umane*, 2/2011 bimestrale marzo-aprile. La medesima posizione al riguardo è assunta da P. BARRERA E G. CANOSSO, *Rinnovare il lavoro per rinnovare l'amministrazione*, Giappichelli Editore, Torino, 2010 che precisano, altresì, che la valutazione non è solo finalizzata a stimolare una tensione competitiva ma anche a promuovere la condivisione delle strategie aziendali obbligando i dirigenti valutatori a confrontarsi con i dipendenti da loro valutati. È stato inoltre evidenziato che in contesti organizzativi come quelli pubblici, i risultati di efficienza sono conseguibili non tanto attraverso incentivi economici ormai divenuti quasi irrilevanti in ragione dei continui tagli alla spesa pubblica, ma grazie al riconoscersi nelle finalità di perseguimento dell'interesse pubblico e nel condividere la missione delle istituzioni pubbliche. Sul tema si veda N. BARABASCHI, S.GASPARRINI, C.VIGNOCCHI, *Misurare l'efficienza della p.a.: l'applicazione di un metodo e le sue ricadute sulle politiche del personale* in *Risorse Umane*, 2/2011 bimestrale marzo-aprile. Fornisce criteri orientativi per le fasi di valutazione e dell'impiego di trattamenti incentivanti e, più in generale, per il riconoscimento della centralità della risorsa umana, L. TAMASSIA, *Il Manager dell'Ente Locale*, Maggioli Editore, 2003. Fondamentale riflessione in merito all'equilibrio tra i tre piani della valutazione dell'amministrazione nel suo complesso (performance organizzativa) e delle unità organizzative e dei dipendenti (performance individuali dei singoli dirigenti e dipendenti) è contenuta in P. BARRERA e G. CANOSSO, *Rinnovare il lavoro per rinnovare l'amministrazione*, Giappichelli Editore, Torino, 2010, che evidenziano il rischio di penalizzare le prestazioni individuali eccellenti a causa di un contesto di scarsa qualità in ragione della performance organizzativa e, al contempo, il pericolo di risultati altrettanto paradossali premiando meriti individuali non connessi ad un effettivo miglioramento dei risultati dell'azione amministrativa nel suo complesso.

Una posizione contrastante rispetto alle opzioni legislative del 2009 evidenzia che la valutazione delle performance è considerata dalla riforma di per sé stessa strumento di massima efficienza ed efficacia dovendo, invece essere più correttamente considerata soltanto il processo terminale di un processo assai più complesso basato sulla cultura del merito e della produttività. Più precisamente è stato stigmatizzato che le finalità di incremento dell'efficienza e il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo non possono essere raggiunte solo mediante la distribuzione forzatamente differenziata dei dipendenti in fasce o la previsione di fasi del ciclo delle performance. Tale posizione dottrinale, rappresentata da U. CARABELLI, *Riforma Brunetta: contrattazione collettiva e limiti funzionali della contrattazione integrativa*, in *Risorse Umane nella pubblica amministrazione*, n. 1/2011, bimestrale gennaio-febbraio, evidenzia al riguardo che nulla viene disposto nel d.lgs. 150/2009 in merito alle tecniche di gestione delle risorse umane. In un approccio critico si pone anche M. GENTILE (a cura di) *Lavoro pubblico: il passato ritorna*, Roma, 2010 che evidenzia che le disposizioni in materia di valutazione da ultimo introdotte fanno del merito un "fatto discrezionale" che nega l'operare di qualsiasi sistema di relazioni sindacali, in assenza delle quali la valutazione diviene espressione di mero autoritarismo e discrezionalità. In merito ai rischi connessi alle distorsioni delle disposizioni sugli incentivi economici legati alla

valutazione delle performance si veda M.BARILÀ, *Gabbie di valutazione e incentivi economici, Guida al Pubblico Impiego, Il sole 24 ore*, 2009, n. 11, 20 insieme a P. ONELLI, *PA a prova di performance, Guida al Pubblico impiego, Il sole 24 ore*, 2009, n. 11, 25.

3.L'attività della CIVIT: sistemi e metodologie per il miglioramento della performance

Sulla complessità del compito della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (nota anche come Civit) di supportare le amministrazioni con modelli organizzativi e di comportamento sufficienti a colmare i deficit insiti nei sistemi di valutazione e di controllo della qualità sino ad oggi utilizzati, soprattutto in considerazione delle differenti realtà amministrative, ciascuna caratterizzata da particolari compiti e livelli di autonomia, presenti sul territorio nazionale si veda A. BIANCHI, *La Commissione e il nodo della riforma dell'amministrazione pubblica*, in *Il personale.it*, Maggioli Editore, 2010.

Sulle contraddizioni ed i rischi di un processo di riforma condizionato da eccessive incoerenze del quadro normativo le cui conseguenze si sono inevitabilmente riversate sugli enti pubblici obbligati a doversi adeguare ad una pioggia caotica di provvedimenti, quali le svariate delibere della Civit, si rinvia a M. BERTOCCHI, L.BISIO, G. LATELLA, *Organismi indipendenti e nuclei di valutazione negli enti locali*, Maggioli, 2011, Santarcangelo di Romagna.

4. Il rafforzamento del principio di concorsualità: antinomie della disciplina sulle progressioni di carriera e soluzioni praticabili

Sui nuovi principi del reclutamento con specifico riferimento alla prevalenza della concorsualità e all'abbandono delle progressioni verticali si veda L. OLIVERI, *Il nuovo ordinamento del lavoro pubblico*, Maggioli Editore, RN, 2009, 221 ss.

Uno dei primi commenti in cui è stato evidenziato che le progressioni verticali sono destinate ad essere ridotte drasticamente nei piccoli e medi enti è di A. BIANCO, *Al via le nuove regole sul pubblico impiego*, in *Speciale Riforma Brunetta, Guida al Pubblico impiego, Il sole 24 ore*, 2009, n. 11, 23.

In riferimento al tema delle progressioni di carriera che è stato oggetto di una particolare disciplina volta a contenere il fenomeno degli organici a piramide rovesciata, generatasi dopo anni di progressioni attente esclusivamente alle aspettative di miglioramento economico e di carriera dei dipendenti e a discapito delle esigenze di buon funzionamento delle amministrazioni si veda F. VERBARO *La gestione del rapporto di lavoro cambia volto*, in *Speciale Riforma Brunetta, Guida al Pubblico impiego, Il sole 24 ore*, 2009, n. 11, 24. In merito all'opinione secondo cui allo slittamento retributivo ha contribuito anche il gran numero di progressioni di carriera si veda V. TALAMO *Gli assetti della contrattazione integrativa dopo il d. lgs. n. 150 del 2009 e la finanziaria d'estate: ratio di una riforma*, WP CSDLE Massimo D'Antona IT 110/2010.

Sull'esercizio della potestà normativa da parte della legge che ridisegna il sistema della progressione di carriera comportando l'immediata disapplicazione dei contratti perché le regole in essi contenute contrasterebbero con norme imperative di legge si vedano F. VERBARO E L. OLIVERI, *Nuove regole negli enti locali per dirigenza e progressioni verticali*, in Bollettino Adapt, 21 ottobre 2009, www.bollettinoadapt.it.

Critica l'operazione ermeneutica operata dall'ANCI in riferimento alle progressioni verticali in quanto oltre ad apparire guidata dall'intento politico di consentire una sorta di negoziato contra legem con le organizzazioni sindacali risulta essere «estremamente pericolosa, in quanto espone i dirigenti a rilevanti responsabilità personali, civili ed amministrative» L. OLIVIERI, *Riforma Brunetta: le rivendicazioni dell'ANCI non ne escludono la completa applicazione agli enti locali*, in *Il personale.it, La settimana degli enti locali*, 09.02.2010, Maggioli Editore. Nel tentativo di fornire delle chiavi interpretative per comprendere quale possa essere nella prima fase di transizione lo spazio effettivo di applicazione della riforma negli ordinamenti locali con specifico riferimento alla contrazione del numero delle progressioni verticali fondamentale è il contributo di A. BIANCO, *Al via le nuove regole sul pubblico impiego*, in *Speciale Riforma Brunetta, Guida al Pubblico impiego, Il sole 24 ore*, 2009, n. 11, 24.

Tra le principali misure di contenimento della spesa in materia di pubblico impiego rientra, inserendosi nel solco già tracciato dal d.lgs. n. 150/2009, il d.lgs. del 31 maggio 2010 n. 78; l'idea che sebbene il legislatore persegua la finalità di porre rimedio ai costi del personale delle PA, il dettato normativo del d.lgs. del 31 maggio 2010 n. 78 presenti dei gravi ed irrisolti problemi di compatibilità con il dettato costituzionale nella parte in cui è previsto che per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera ed i passaggi tra le aree disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto ai fini esclusivamente giuridici viene sviluppata da F. VERBARO, *Una manovra che riduce la spesa "buona" e disincentiva il personale* in *Guida al Pubblico impiego, Il Sole 24ore*, 2010 n. 7/8, 3-5. In senso conforme M. BARILÀ, *Al posto di una riforma vera solo "rimedi destrutturati"* speciale Manovra finanziaria 2010 in *Guida al Pubblico impiego, Il Sole 24ore*, 2010 n. 6, 35-38. Sulle conseguenze applicative del principio del *turn over* disciplinato dal d.lgs. del 31 maggio 2010 n. 78 – in base al quale per il triennio 2011/2013 è stata prevista la possibilità per le PA di procedere alle assunzioni solamente nel limite del 20% delle cessazioni dell'anno precedente ossia una percentuale talmente bassa da compromettere la gestione dei servizi e delle attività che il legislatore ancora attribuisce alle autonomie – si veda G. BERTAGNA, *Meno 400mila in 3 anni con il turn over "rinforzato"*, speciale Manovra Finanziaria 2010 in *Guida al Pubblico impiego, Il Sole 24ore*, 2010 n. 6, pagg. 26-29.

Una ricognizione a livello europeo al fine di individuare modelli ed esperienze significative nel campo delle progressioni di carriera è svolta da S. SASSI, *Il lavoro nelle amministrazioni pubbliche tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali*, Giuffrè Editore, Milano, 2007 che evidenzia che i processi di riforma delle PA degli Stati membri e dell'Unione europea hanno avuto pesanti ricadute sul lavoro pubblico e in particolare sulle progressioni di carriera, fondamentale strumento di valorizzazione del personale ià in servizio presso le istituzioni.

5. Il ridimensionamento dell'intervento dei sindacati: gli effetti e proposte di correttivi

La finalità della contrattazione integrativa è l'incentivazione della produttività attraverso l'erogazione selettiva e meritocratica di quote di salario accessorio. Evidenze empiriche mostrano come tale obiettivo stabilito dalla legge istitutiva della privatizzazione, dal d.lgs. 165/2001 e dall'accordo sulla politica del redditi del 23 luglio del 1993 sia fallito da una parte perché le risorse sono state distribuite in modo indifferenziato e non selettivo, dall'altra per il cd. slittamento retributivo, senza che agli incrementi retributivi sia corrisposta una maggiore efficienza dei servizi pubblici erogati. L'obiettivo del legislatore di evitare che la contrattazione possa essere utilizzata in modo distorto, unitamente alla necessità del contenimento della spesa pubblica ha portato ad incidere sulla contrattazione con la riforma di cui al d.lgs. n. 150/2009, con la l. n. 133/2008, con le leggi finanziarie degli ultimi anni e con l'attività concertativa del Governo confluita nelle Intese con le parti sociali del 30 ottobre 2008, del 22 gennaio, del 30 aprile 2009 e dell'11 maggio 2012. Mediante tali provvedimenti si è giunti infatti alla riduzione delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa, al potenziamento dei poteri dirigenziali nelle relazioni sindacali, all'introduzione di limiti cogenti nell'ambito del sistema di valutazione, all'ampliamento del regime dei controlli e a più stringenti oneri di trasparenza e comunicazione in tema di contrattazione integrativa. Al riguardo si veda V. TALAMO *Gli assetti della contrattazione integrativa dopo il d. lgs. n. 150 del 2009 e la finanziaria d'estate: ratio di una riforma*, WP CSDLE Massimo D'Antona IT 110/2010. Per quanto concerne le criticità del lavoro pubblico connesse all'uso incontrollato della contrattazione, alle progressioni economiche non rispondenti a criteri meritocratici e all'inadeguatezza della classe dirigente rispetto al processo di decentramento che hanno di fatto generato diverse patologie nella gestione delle risorse umane e nel funzionamento delle pubbliche amministrazioni, fondamentale appare il contributo apportato da M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico e privato e il nuovo welfare*, Giuffrè Editore, Milano, 2008, 473 ss. Infatti, con la riforma di cui al d.lgs. del 25 ottobre 2009 n. 150 viene confermata la linea già emersa in precedenti atti legislativi quali il d.l. 112/2008 che già provvedeva a ridurre le risorse utili in materia di trattamenti economici depotenziando la contrattazione integrativa. Per alcuni interessanti spunti di riflessione sulla contrattazione collettiva "sfiduciata" e il difficile superamento della sua "crisi di credibilità" si veda ANNA ALAIMO *La contrattazione collettiva nel settore pubblico tra vincoli, controlli e "blocchi": dalla "riforma brunetta" alla manovra finanziaria 2010*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2010, n. 107.

Per un approfondimento sulle diverse forme di relazioni sindacali da attivare a seguito della cd. riforma Brunetta, la quale ha attribuito maggiori poteri al datore di lavoro pubblico anche attraverso la sottrazione alla contrattazione di una serie di materie si veda L. OLIVERI, *La difficile strada delle relazioni sindacali nel pubblico impiego*, in WP Adapt, 5 ottobre 2010, in www.adapt.it. nonché P. MASTROGIUSEPPE E R. RUFFINI, *La riforma del lavoro*

pubblico tra continuità e innovazione, IPSOA, Milano, 2010. Sulla riduzione degli spazi della fonte contrattuale, sul nuovo sistema delle relazioni sindacali e sulla forte subordinazione della contrattazione decentrata alla legge delineata dalla L.15/2009 si sofferma L. OLIVERI, *Il nuovo ordinamento del lavoro pubblico*, Maggioli Editore, RN, 2009, 29 ss. Per i profili relativi alla determinazione del fondo per le risorse decentrate e alla contrattazione integrativa si veda A. BIANCO *Contrattazione decentrata e controlli*, Maggioli Editore, RN, 2009, 11.

In riferimento alla contrattazione collettiva nazionale integrativa si veda L.OLIVERI, *La riforma del lavoro pubblico*, Maggioli Editore, RN, 2009, 293 ss. e M. ARGENZIANO *Più legislazione meno contrattazione*, *Guida al Pubblico impiego*, *Il sole 24 ore*, 2009, n. 11, 36. Si veda anche M. ARGENZIANO *La contrattazione si fa in quattro*, *Guida al Pubblico impiego*, *Il sole 24 ore*, 2010, n. 1, 39. Per un approfondimento della tematica della contrattazione collettiva decentrata si veda M. RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1980 e M. RUSCIANO, *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Giappichelli, 1993. Sul tema fondamentale è il contributo di F. CARINCI, M. D'ANTONA, (commentario a cura di) *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche: dal d.lgs n. 29/1993 al d.lgs. n. 396/1997, 80/1998 e 387/1998 II*, Milano, 2000. Sulle prerogative sindacali si veda M. BARILÀ, *Trattamento economico accessorio: la definizione alla contrattazione collettiva*, *Guida al Pubblico impiego*, *Il sole 24 ore*, 2010, n. 5, 38. In riferimento alle nuove regole per la contrattazione si veda A. BIANCO, *Guida pratica alla riforma Brunetta*, *Il Sole24 Ore*, *Guida al Pubblico Impiego*, 2009. L'idea di limitare la quantità massima di lavoratori ai quali erogare i fondi per la produttività è stata approfondita da A. BELLAVISTA, *Lavoro pubblico e contrattazione collettiva*, 2008, 340.

Il dibattito dottrinale emerso ha evidenziato che svariate disposizioni del decreto 150/2009 vengono a configurare pesanti violazioni dell'autonomia della contrattazione sindacale. Sul punto si veda M. GENTILE (a cura di) *Lavoro pubblico: il passato ritorna*, Roma, 2010, il quale evidenzia, altresì, che le disposizioni in materia di valutazione del merito da ultimo introdotte negano l'operare di qualsiasi sistema di relazioni sindacali, in assenza delle quali la valutazione diviene espressione di mero autoritarismo e discrezionalità.

6. Modifiche ed integrazioni alla c.d. riforma Brunetta: il decreto correttivo n. 141/2011

Il d.lgs. del 1° agosto 2011 n. 141, inserendosi nel solco di sostanziale riscrittura del sistema del lavoro pubblico, ha introdotto significative modifiche al d.lgs. n. 150/2009 e, quindi, al d.lgs. n. 165/2001.

Al riguardo è stato evidenziato che le principali innovazioni apportate dal legislatore del 2011 hanno riguardato l'immediata applicabilità delle disposizioni previste dal d.lgs. n. 150/2009 in tema di relazioni sindacali, la suddivisione in fasce di merito del personale ai fini della distribuzione del trattamento economico accessorio legato alla performance ed i limiti al conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001. Il provvedimento è analizzato dal L. OLIVERI, in *Il nuovo*

ordinamento del lavoro pubblico. Il D.lgs. n. 150/2009 dopo la Manovra Monti, Maggioli, 2012, Santarcangelo di Romagna.

SEZIONE SECONDA

Misure di contenimento della spesa del lavoro pubblico: gli effetti di nuove rigidità

1. D.l. 31 maggio 2010, n. 78: conseguenze delle misure di stabilizzazione finanziaria e competitività

Con la legge del 30 luglio 2010, n. 122, sono state introdotte misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica nell'ambito degli interventi tesi a ridurre la spesa per redditi da lavoro dei dipendenti pubblici, al fine di salvaguardare gli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea.

Sulle principali misure relative al contenimento delle spese in materia di pubblico impiego hanno riservato ai lavoratori pubblici un significativo sacrificio in termini economici imponendo tagli che incidono pesantemente sulle loro retribuzioni bloccate per i prossimi anni si è soffermata E. CIVETTA, *La manovra correttiva per gli enti locali*, 2010, Maggioli.

In particolare, il provvedimento in esame ha introdotto il cd. blocco delle retribuzioni, la raterizzazione del t.f.r., nuove rigidità e riduzione degli organici rischiando anche antinomie normative suscettive di rallentare il processo di rilancio della pa.

2. Il bilancio della Corte dei Conti sul contenimento della spesa del lavoro pubblico

Gli effetti dell'intensa stagione di produzione legislativa caratterizzata da stringenti misure di contenimento della spesa del personale, sono stati accerati ed evidenziati dalla Corte dei Conti nella relazione sul costo del lavoro pubblico per l'anno 2012.

Tale relazione, alla luce della necessità di procedere al riequilibrio dei conti pubblici, rappresenta un rilevante referto sugli andamenti della finanza pubblica, nell'ambito della quale la spesa per i redditi da lavoro dipendente rappresenta una variabile critica.

Il contesto sistematico in cui interviene l'analisi della Corte dei Conti sul contenimento della spesa del lavoro pubblico è incisivamente caratterizzato dall'inasprimento dei vincoli alle facoltà assunzionali delle pa, dalla cristallizzazione fino al 2014 del trattamento economico ordinariamente spettante, dal blocco della contrattazione collettiva nazionale di tutti i comparti del settore pubblico per il triennio 2010-2012, dalla riduzione percentuale dei redditi più elevati. Più specificamente, gli interventi volti al contenimento della spesa derivante dal lavoro pubblico sono: d.l. n. 112/2008, convertito nella l. n. 133/2008; d.l. n. 78/2010, convertito nella l. n. 122/2010; manovre estive del 2011 d.l. n. 98/2011 d.l. n. 138/2011; legge di stabilità per il 2012 n.

183/2011; c.d. decreto “salva Italia” d.l. n. 201/2011 convertito nella l. n. 214/2011.

La Corte, quindi, mediante l’analisi dell’andamento delle singole voci di spesa e l’evidenziazione dei fattori che hanno inciso sulla dinamica dei trattamenti retributivi degli ultimi anni, fornisce una rappresentazione contabile dei fenomeni finanziari utile per l’elaborazione delle future programmazioni della spesa.

La relazione sul costo del lavoro pubblico per l’anno 2012 è disponibile su www.corteconti.it

SEZIONE TERZA

Ricadute sul settore pubblico della Riforma del mercato del lavoro e della cd. spending review

1. La l. 28 giugno 2012, n. 92 e l’adeguamento della disciplina del pubblico impiego

Allo stato attuale si è in attesa di comprendere quali ricadute – con specifico riferimento all’istituto del licenziamento e del lavoro flessibile - porterà nel settore pubblico il processo di riforma del mercato del lavoro che è stato introdotto con l’approvazione della l. 28 giugno 2012, n. 92 recante “*disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*”. Per una analisi delle disposizioni della l. 28 giugno 2012, n. 92 destinate a costituire “*principi e criteri per la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*” si rinvia a P. RAUSEI, *Il lavoro pubblico in attesa sullo sfondo di una riforma che si affida al monitoraggio*, in *Lavoro: una riforma a metà del guado. Prime osservazioni sul DDL n. 3249/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, pubblicato nel Bollettino Speciale ADAPT n 12 del 16 aprile 2012. In riferimento all’impatto che le nuove norme contenute nella l. 28 giugno 2012, n. 92 avranno nelle PA, F. VERBARO, *Licenziamenti nel settore pubblico e la riforma dell’art. 18. Cronaca di una specialità*, in *Lavoro: una riforma a metà del guado. Prime osservazioni sul DDL n. 3249/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, pubblicato nel Bollettino Speciale ADAPT n 12 del 16 aprile 2012, sulla base delle differenze dell’utilizzo dell’istituto del licenziamento nel lavoro pubblico rispetto al lavoro privato conclude per l’opportunità dell’esclusione della PA dall’applicazione delle nuove disposizioni in materia di licenziamento. Diversamente, l’autore sottolinea la necessità di estendere alle PA l’applicazione delle disposizioni in materia di sanzioni e limiti sul ricorso al lavoro flessibile in ragione delle gravi conseguenze, in termini di precariato e stabilizzazioni senza concorso, che ha prodotto l’abuso da parte delle PA nel ricorrere ai contratti di lavoro flessibile. Per approfondimenti si rinvia a www.lavoro.gov.it, a www.diritto24.ilsole24ore.com e impiego.formez.it

2. Novità sulla spending review: il d.l. 6 luglio 2012 n. 95, convertito nella l. 7 agosto 2012 n. 135

La l. n. 135 del 7 agosto 2012, di conversione del d.l. n. 95 del 6 luglio 2012 recante “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica”, nota anche come spending review, ha apportato sostanziali e significative modifiche al sistema previgente del lavoro pubblico soprattutto con riferimento agli esuberanti e alla mobilità del personale, ai limiti assunzionali per le società pubbliche, all’obbligo di godimento di ferie, riposi e premessi, alla valutazione delle performance. Per i primi commenti si rinvia a www.ilsole24ore.com e www.ilpersonale.it/

Tali recenti provvedimenti normativi sono stati introdotti per dare concreta attuazione all’azione di risanamento dei conti pubblici, mediante misure straordinarie volte alla razionalizzazione e al contenimento della spesa pubblica. Si rinvia a E. MASINI, *La spending review. Guida operativa alle novità per gli Enti Locali contenute nel decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 e nel decreto legge 7 maggio 2012, n. 52*, 2012, EDK EDITORE, che analizza i decreti in questione inquadrandoli come vere e proprie manovre finanziarie ricche di novità per l’intero comparto pubblico ed in particolare per gli enti locali, destinate ad apportare radicali cambiamenti anche nell’assetto istituzionale degli enti.

Fondamentale, inoltre, per comprendere la portata delle nuove norme e consentire agli operatori della PA un tempestivo adeguamento della pratica gestionale ed il corretto svolgimento dei nuovi adempimenti a cui sono chiamati gli Enti, sono i contributi di L. HINNA e M. MARCANTONI, *Spending review. È possibile tagliare la spesa pubblica senza farsi male?*, 2012, Saggine, e di A. BIANCO, M. NICO, P. RUFFINI, S.USAI, *La spending review negli Enti locali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2012.

CAPITOLO II

STRATEGIE PER LO SVILUPPO DEL CAPITALE UMANO E OTTIMIZZAZIONE DELLA PERFORMANCE NELLE PA

1. Strumenti per lo sviluppo del capitale umano delle PA: teorie sul management e leadership

Un ruolo fondamentale è rivestito dalla classe dirigente nel disegno di rilancio della PA, soprattutto in riferimento alle modalità gestionali di tipo neo-autoritario previste dall'intervento riformatore. Di contro, le politiche promozionali della produttività, anche in considerazione della modernizzazione tecnologica delle strutture amministrative, possono innestarsi saldamente solo in presenza di determinati presupposti, quali una preparazione di tipo manageriale dei dirigenti pubblici e la crescita professionale dei dipendenti.

Al fine di migliorare la produttività e l'efficienza dei lavoratori pubblici, è utile lo studio e l'individuazione delle azioni dirigenziali più adatte a motivare ed influenzare positivamente il personale, facendo leva non tanto sul potere sanzionatorio quanto sul senso di responsabilità dei dipendenti. Al riguardo in letteratura, R. RUFFINI, *Principi per la valutazione*, in *Risorse Umane*, 2/2011 bimestrale marzo-aprile, ha evidenziato che chi opera nel pubblico dovrebbe avere in sé una forte motivazione intrinseca, a prescindere dai sistemi incentivanti di tipo economico. Tuttavia è realtà diffusa che la disorganizzazione dei contesti lavorativi, la cattiva gestione condotta in violazione dei principi di imparzialità, trasparenza ed uguaglianza, incidano negativamente sulla motivazione complessiva del lavoratore dipendente. Altresì, con riferimento alle criticità del d.lgs. n. 150/2009 è stato evidenziato che la riforma in questione determina un assetto gestionale delle PA non basato sull'inclusione partecipativa dei dipendenti, né permeato dalle moderne concezioni di relazione di lavoro incentrate sul coinvolgimento, sulla motivazione, sul riconoscimento del potenziale dei dipendenti. Invero, le moderne teorie sul management e sulla leadership si basano sulla capacità dei dirigenti pubblici di influenzare i comportamenti dei dipendenti pubblici e il clima lavorativo. Infatti, il manager svolge il ruolo di motore dell'azione organizzativa, capace di coinvolgere, motivare e guidare i propri dipendenti con rigore ed equità. Sulla base di quanto emerge da tali teorie, le competenze e le abilità in materia di organizzazione e gestione del personale non costituiscono necessariamente una dote naturale e affinché tali competenze siano acquisite e coltivate è necessario che i dirigenti siano destinatari di attività formative che mirino ad una cultura manageriale, sia nella fase iniziale della loro carriera che nel corso dell'intera vita lavorativa. A sostegno della tesi secondo cui la formazione continua e permanente del dirigente pubblico costituisce un aspetto centrale nella formazione del nuovo manager si veda U. CARABELLI, *Riforma Brunetta: contrattazione collettiva e limiti funzionali della contrattazione integrativa*, in *Risorse Umane nella pubblica amministrazione*, n. 1/2011, bimestrale gennaio-febbraio che evidenzia che nulla viene disposto nel d.lgs. 150/2009 in merito alle tecniche di gestione delle risorse umane e all'azione che deve essere messa in opera da ciascun dirigente per governare al meglio la struttura e il personale dipendente,

essendo rimessi questi ultimi alla scelta esclusiva e alla diretta responsabilità del dirigente. Sulla progettazione e sperimentazione di azioni tese all'introduzione di processi innovativi nella organizzazione del lavoro pubblico e in riferimento alle dinamiche e ai modelli organizzativi nelle PA, nonché alle tendenze di rinnovamento in atto relativi allo sviluppo della risorsa umana, propone nuove strategie per gestire le risorse L.TAMASSIA, *Il Manager dell'Ente Locale*, Maggioli Editore, 2003.

Sul ruolo da protagonista della dirigenza e dei lavoratori nella reingegnerizzazione degli enti e sulla leva della professionalizzazione dei lavoratori stessi per pervenire ad una giusta armonia tra cambiamento organizzativo e professionale e le risposte attese dai cittadini si veda C. SEVERINO, *La dirigenza nella pubblica amministrazione e Il "management" pubblico: nuovi poteri e responsabilità* in Dossier Adapt, 17 settembre 2010 n. 13. L'analisi della nuova figura del dirigente pubblico, interessato da un notevole ampliamento delle competenze, dei poteri e delle responsabilità, essendogli richieste specifiche capacità tecniche, giuridiche ed organizzative necessarie per la gestione manageriale e strategica della valutazione del capitale umano nella PA è condotta da M. LOVO, *Più poteri al datore di lavoro, Guida al Pubblico impiego, Il sole 24 ore*, 2009, n. 11, 27. Fondamentale è inoltre il contributo di A. SPANO, *Il sistema di controllo manageriale nella pubblica amministrazione*, Giuffrè Editore, Milano, 2009.

La minaccia inflessibile di sanzioni disciplinari costituisce solo uno degli strumenti, e certo non il principale, per stimolare l'efficienza e la produttività del dipendente pubblico, soprattutto in considerazione delle alternative costituite dalle moderne ed efficaci azioni di sviluppo e promozione delle risorse umane. Al riguardo, è stato affermato in dottrina, U. CARABELLI, *Riforma Brunetta: contrattazione collettiva e limiti funzionali della contrattazione integrativa*, in Risorse Umane nella pubblica amministrazione, n. 1/2011, bimestrale gennaio-febbraio, che il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo non possa essere raggiunto solo mediante l'inasprimento del sistema disciplinare. Il d.lgs. 150/2009 appare invece ispirato da una concezione oltre che tecnicistico-aziendalistica, anche neo-autoritaria dell'organizzazione della pa, come è desumibile dalla previsione del vincolo gravante sul dirigente di esercitare obbligatoriamente l'azione disciplinare nei confronti dei propri dipendenti, a pena di ritrovarsi esposto personalmente all'erogazione di una sanzione disciplinare. Tali disposizioni rendono il dirigente pubblico titolare di spazi di discrezionalità eccessivamente ridotti nell'ambito delle relazioni interpersonali con i propri dipendenti e per questo difficilmente attuabili nei reali contesti dell'apparato pubblico. Sugli aspetti di stampo "punitivo" della riforma si veda P. BRIGUORI, *Sanzioni disciplinari più severe e numerose, Guida al Pubblico impiego, Il sole 24 ore*, 2009, n. 11, 42. Un quadro dettagliato degli aspetti connessi all'assenza per malattia è fornito da F. SACCO, *Assenze per malattia, cure specialistiche e trattamenti riabilitativi nel pubblico impiego*, Maggioli Editore, RN, 2010 e da M. ARGENZIANO, *Nuove fasce di reperibilità per la lotta all'assenteismo, Guida al Pubblico impiego, Il sole 24 ore*, 2009, n. 11, 59. Ampio spazio è dedicato alla responsabilità dirigenziale in relazione ai nuovi compiti gestionali del manager pubblico da M. DE PAOLIS, *Le responsabilità dei dipendenti e degli amministratori pubblici*, Maggioli, 2007. Evidenziano il

tentativo del legislatore di porre un argine al condizionamento sindacale con la proposizione di misure positive volte a “inchiodare” i dirigenti alle proprie responsabilità, P. BARRERA E G. CANOSSO, *Rinnovare il lavoro per rinnovare l'amministrazione*, Giappichelli Editore, Torino, 2010.

In riferimento alla specifica responsabilità dirigenziale in materia di procedimento amministrativo dal momento che il rispetto dei termini procedurali rappresenta un parametro di valutazione dei dirigenti si veda L. LAPERUTA, *Procedimento amministrativo e diritto di accesso agli atti*, Maggioli, RN, 2009, 117.

Con particolare riferimento all'abrogazione da parte del collegato lavoro degli artt. 65 e 66 del TU n. 165/2001, nonché in riferimento alla riforma del processo del lavoro con le novità in tema di conciliazione e arbitrato fondamentale è il contributo di M. TIRABOSCHI (a cura di) *Collegato lavoro, Commento alla legge 4 novembre 2010, n. 183*, I Libri di Il Sole 24 Ore, Guida al Lavoro, Gruppo 24 ore, 2010. Nell'ambito del “collegato lavoro” si evidenzia, infatti, che la disciplina della clausola compromissoria (ossia la pattuizione con cui datore e prestatore di lavoro si accordano per riservare all'arbitro, e non all'autorità giudiziaria, eventuali controversie che dovessero insorgere circa l'attuazione del rapporto contrattuale) potrebbe contribuire ad attenuare la litigiosità nel pubblico impiego.

L'idea che si possa controllare la qualità dell'azione amministrativa anche mediante l'introduzione della class action contro le inefficienze dei servizi pubblici è sviluppata da P. FUSO, *Le inefficienze amministrative, l'azione di classe e le responsabilità del dirigente*, in Dossier Adapt n. 13 del 17 settembre 2010.

2. La gestione degli organici: elementi di una struttura organizzativa

La corretta gestione degli organici, soprattutto alla luce della normativa di recente istituzione nota come spendig review di cui alla legge del 7 agosto 2012 n. 135, costituisce presupposto ineludibile per pervenire ad una massimizzazione dell'efficienza e, contemporaneamente, al miglioramento della qualità ed efficacia dei servizi resi all'esterno, in modo da garantire una sempre maggiore soddisfazione del cittadino. Al fine di pervenire ad una efficace gestione delle risorse umane, occorre considerare che ogni sistema organizzativo presente in un ufficio è condizionato da diversi elementi basilari che lo influenzano in modo determinante: la struttura, le persone, la cultura, i processi. Un'analisi approfondita di tali aspetti è stata condotta da G. NEGRO, *Minimaster Polizia Locale, Il corretto dimensionamento degli organici*, Atti del convegno nazionale *Le giornate della polizia locale*, Riccione, 20-22 settembre 2012, disponibile su www.legiornatedellapolizialocale.it, Maggioli.

3. Progettare un cambiamento organizzativo negli uffici

Al fine di pervenire ad un miglioramento dell'efficienza di un ufficio in termini di implementazione dei servizi e nell'ottica dell'orientamento al risultato, non si può prescindere dalla pianificazione puntuale di un progetto di

cambiamento organizzativo. L'analisi delle fasi in cui deve essere articolato un intervento organizzativo degli organici è stata oggetto degli studi di G. NEGRO, *Minimaster Polizia Locale, Il corretto dimensionamento degli organici*, Atti del convegno nazionale *Le giornate della polizia locale*, Riccione, 20-22 settembre 2012, disponibile su www.legiornatedellapolizialocale.it, Maggioli. In particolare l'autore individua quattro momenti distinti del cambiamento organizzativo: rilevazione della situazione attuale dell'ufficio; analisi critica funzionale alla individuazione delle opportunità e delle azioni di miglioramento; selezione delle proposte di cambiamento e verifica della fattibilità; realizzazione del monitoraggio e dell'implementazione del miglioramento.

4. Saper contenere e trasformare le negatività del lavoro nelle p.a.

Il pubblico impiego relativamente al profilo delle "relazioni" con i cittadini e con i colleghi è frequentemente connotato da talune "negatività" tipiche di ogni gruppo e organizzazione lavorativa.

Gli aspetti problematici possono presentarsi con maggiore asprità in occasione dell'inserimento di personale di nuova assunzione.

Al fine di trasformare le negatività tipiche dell'organizzazione lavorativa pubblica in una risorsa, elaborandola, contenendola e trasformandola, è fondamentale l'intervento di un capo capace di coordinare, attivare ed intervenire e che pertanto sia adeguatamente formato in tal senso.

Tra gli strumenti più efficaci per la gestione delle negatività vanno evidenziate le riunioni periodiche volte alla ri-motivazione del personale. Un dirigente capace dovrebbe guidare i suoi collaboratori mediante l'apprezzamento, i suggerimenti e la critica costruttiva e soprattutto gestire sé stesso e contenere le proprie negatività.

Sul gruppo di lavoro, coinvolgimento, negoziazione, gestione della negatività, apprendimento in azione, leadership, tecniche applicative per far funzionare i gruppi di lavoro e gli strumenti per coordinare, coinvolgere, aiutare, attivare si rinvia a DE SARIO P., *Far funzionare i gruppi*, 2010, Milano, Angeli Editore. Dello stesso autore, si veda anche *La riunione che serve*, 2008, Milano, Angeli Editore, *Ecologia della comunicazione*, 2010 Xenia, nonché *Il Facilitatore dei gruppi*, 2006, Milano, Angeli Editore, libri rivolti a capi e coordinatori, per realizzare un nuovo approccio alle relazioni con una disposizione meno giudicante ed egocentrica e più costruttiva in cui sono riportati metodi pratici per evitare malintesi e trasformare le negatività, nonché tecniche sviluppate nella formazione e nella Facilitazione esperta, ossia un nuovo metodo di formazione e consulenza aziendale con un "core" strategico: coniugare produzione e partecipazione.

L'autore del libro *Success in dealing with difficult people*, K. LAWSON, Editore Barron's Educational Series, 2006, sul tema della gestione degli atteggiamenti negativi sottolinea che la negatività è un atteggiamento da riconoscere e gestire con attenzione e prontezza perché rischia di essere contagioso e deleterio soprattutto in contesti di incertezza e cambiamento che ormai caratterizzano la realtà delle PA.

Per un approfondimento sul tema della gestione della negatività si rinvia inoltre a D. FRANCESCATO e E. TOMAI, *Psicologia di comunità e mondi del lavoro. Sanità, pubblica amministrazione, azienda e privato sociale*,

Carocci Editore, 2005 che evidenzia che il comportamento negativo riscontrato all'interno di un gruppo durante le riunioni, negli scambi, nelle decisioni o nell'interazione con altri gruppi può essere causa di blocco comunicativo, di condotte aggressive o passive che possono degenerare.

Tutto ciò può essere motivo di rotture delle relazioni, di disaccordo, di fraintendimento che impedisce ai singoli di costruire percorsi lavorativi condivisi. Pertanto, al fine di acquisire una visione nuova grazie alla quale la negatività può essere gestita e trasformata in risorsa, è fondamentale fornire ai soggetti preposti alle risorse umane competenze e tecniche operative adeguate ed adottabili in situazioni di criticità per il mantenimento e la cura delle relazioni tra il personale in servizio presso le PA.

5. Comitati unici di garanzia (CUG): strumento per le pari opportunità, benessere e contro le discriminazioni

Il Comitato Unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni è un organo che ogni PA deve istituire al proprio interno nel pieno rispetto dell'art. 21 della l. 4 novembre 2010, n. 183 (cd. Collegato di Lavoro) che ha modificato l'art. 57 del D.lgs. 165/2001. Pertanto, tutte le PA hanno l'obbligo, impostogli obbligatoriamente dalla legge, di creare al proprio interno il CUG. Tale intervento legislativo, inoltre, prevede che qualora le PA non provvedano alla costituzione del CUG, le stesse siano passibili di sanzioni in ordine alla responsabilità dirigenziale ed alla valutazione degli obiettivi. Lo scopo del CUG è quello di consentire che in ogni PA vi sia un contesto lavorativo atto a garantire in tutte le più disparate vicende attinenti al rapporto di lavoro pubblico quali l'accesso, il trattamento economico, le condizioni di lavoro, la formazione e la progressione di carriera, le pari opportunità tra tutti i lavoratori senza distinzione alcuna, la totale assenza di qualsiasi forma di violenza morale o psichica e di ogni ulteriore discriminazione diretta e indiretta attinente ai svariati fattori di rischio età, orientamento sessuale, razza, disabilità, religione e lingua. Inoltre, la Direttiva Min. funzione pubblica e Min. pari opportunità del 04 marzo 2011 sensibilizza le PA al tema del benessere lavorativo ed alla cultura del rispetto della dignità del lavoratore e delle lavoratrici. Infatti le PA devono "essere datore di lavoro esemplare" e devono adeguare la propria organizzazione interna alle indicazioni dell'Unione Europea in tema di pari opportunità e contrasto a discriminazioni e mobbing. Pertanto, rendendo efficace ed efficiente la organizzazione delle PA per prevenire e contrastare tutte le forme di mobbing e discriminazioni si produrrebbero importanti e significativi effetti in termini di maggiore affezione al lavoro dei pubblici impiegati con conseguente ottimizzazione della produttività. Ciò comporterebbe un considerevole aumento sia dell'efficienza che dell'efficacia di tutta l'azione amministrativa. A sostegno della tesi secondo cui, nell'ambito della strategia gestionale che il responsabile di un ufficio deve adottare, la chiave di volta è la promozione del "benessere organizzativo" si veda U.CARABELLI, *Riforma Brunetta: contrattazione collettiva e limiti funzionali della contrattazione integrativa*, in Risorse Umane nella pubblica amministrazione, n. 1/2011, bimestrale gennaio-febbraio. La tematica del benessere lavorativo e del ruolo del Comitato in questione è stata approfondita nel recente articolo *Comitati unici di garanzia: strumento per il*

benessere, le pari opportunità e contro le discriminazioni nelle PA pubblicato nel Bollettino Adapt Osservatorio sul lavoro pubblico n. 5 del 13 febbraio 2012. Sulla progettazione e sperimentazione di azioni tese all'introduzione di processi innovativi nella organizzazione del lavoro pubblico e in riferimento alle dinamiche e ai modelli organizzativi nelle PA, nonché alle tendenze di rinnovamento in atto relativi allo sviluppo della risorsa umana, propone nuove strategie per gestire le risorse L. TAMASSIA, *Il Manager dell'Ente Locale*, Maggioli Editore, 2003.

In una prospettiva di analisi del concreto operare dei Comitati in questione si veda, quale caso studio, la relazione sulle attività svolte dal CUG del Comune di Bari pubblicata sul sito istituzionale dell'ente www.comune.bari.it.

6. Comparazione con altri Paesi europei: trasferibilità delle migliori prassi nelle PA italiane

Da più parti sono mosse istanze volte all'ottenimento di un netto miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico. Pertanto, la ricerca ha come suo obiettivo quello di progettare e sperimentare azioni tese alla introduzione di processi innovativi nella organizzazione del lavoro pubblico, nonché di proporre strategie per ridurre il contenzioso tra le PA datrici di lavoro ed i dipendenti, il tutto attraverso lo studio e l'analisi delle migliori pratiche utilizzate a livello internazionale e verificando la reale possibilità della loro trasferibilità nelle PA italiane. Lo svolgimento del progetto in questione infatti presuppone di procedere mediante un approccio di tipo comparatistico e, quindi, mediante sistemi di confronto degli strumenti di misurazione delle prestazioni utilizzati dalle amministrazioni pubbliche sia entro i confini nazionali che a livello internazionale. Sul tema si veda S. SASSI, *Il lavoro nelle amministrazioni pubbliche tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali*, Giuffrè Editore, Milano, 2007. Una prospettiva comparata della tematica dell'incentivazione della produttività e delle performance impone di passare in rassegna le pratiche in uso in alcuni Paesi europei quali Regno Unito, Francia e Belgio i cui sistemi amministrativi vengono reputati molto all'avanguardia allo scopo di verificare la possibilità di introdurre alcune di queste pratiche nel sistema pubblico italiano. Al riguardo si veda C. TALBOT, ECD Working Paper, *Performance in Government, The Evolving System of Performance in the United Kingdom*, World Bank, n. 24/2010. Un'ampia riflessione sull'insieme delle trasformazioni che hanno interessato l'organizzazione, i processi valutativi e di apprendimento nelle PA è stata effettuata in base alla ricognizione a livello europeo di esperienze significative quali quella inglese, francese e olandese nel campo della valutazione e della formazione con particolare riferimento all'apprendimento formale e non formale dal *Formez Apprendimento e cambiamento organizzativo nella PA, tre casi a europei a confronto*, che in particolare pone l'accento sull'esigenza strategica di valutare gli interventi formativi nell'ottica di misurare il cambiamento prodotto dalla formazione, sia in termini di crescita professionale individuale che di impatto organizzativo e di miglioramento della qualità dei servizi resi dall'Amministrazione all'utente finale. Il quadro normativo europeo considera la formazione professionale continua quale migliore protezione contro l'improduttività e l'esclusione lavorativa e sociale: sul ruolo della formazione professionale si veda A.

VASARI, *Sfide del mercato e identità europea, le politiche di educazione e formazione professionale nell'Europa comunitaria*, Franco Angeli Editore, 2006.

La comparazione della competitività dei Paesi europei e dell'efficacia delle PA rileva che l'Italia sia molto indietro rispetto agli altri Stati. Infatti, nei Paesi scandinavi dove vi sono sistemi di valutazione delle performance di buon livello si riscontrano non solo alti livelli di efficienza delle PA ma anche alti livelli di competitività in ambito internazionale. Ebbene, l'analisi empirica effettuata su un campione di ben 38 Paesi evidenzia e ribadisce sussiste uno stretto collegamento tra il grado di evoluzione dei sistemi di accountability (funzione di dar conto) in una logica performance – based ed il livello di efficacia della PA. Difatti, tutti i processi riformatori delle PA hanno determinato a livello internazionale la evoluzione dell'accountability da logiche compliance-based (basate cioè non sulle performance ma sulla conformità alla legge e corrispondenti ad un modello della PA tradizionale) a logiche performance-based (caratterizzate cioè da logiche e strumenti di tipo manageriale, che puntano non più solo alla legittimità, ma alle performance conseguite in termini di efficienza ed efficacia) portando così ad un netto e considerevole miglioramento dei risultati per le PA. Per un'ampia riflessione in proposito si rinvia a F. MONTEDURO *Performance-based accountability ed efficienza della PA: prime evidenze empiriche di una comparazione internazionale* in *AziendaPubblica* n.1/2009. In merito al ruolo centrale della valutazione assunto in tutte le più recenti riforme del lavoro pubblico avviate nei Paesi OCSE si veda G. CARUSO, *Il sistema di misurazione e valutazione della performance nel d.lgs. n. 150/2009*, in *Dossier Adapt* n. 13 del 17 settembre 2010.

Sempre in tema di valutazione della performance, la comparazione con altri Paesi europei e americani induce a considerare tra le migliori prassi e gli strumenti amministrativi all'avanguardia trasferibili nelle PA italiane i cd.sistemi di reporting, cioè di sistemi di rendicontazione dei risultati ottenuti, dell'attività svolta, delle risorse utilizzate. In proposito si rinvia a MARCO AGOSTINI, *I nuovi sistemi di valutazione del personale*, atti del convegno nazionale *Le giornate della polizia locale*, Riccione, 20-22 settembre 2012, disponibile su www.legiornatedellapolizialocale.it, Maggioli.

Il federalismo fiscale impone un confronto sempre più intenso tra l'Italia e l'Europa: al fine di analizzare quale sistema possa adattarsi meglio alle caratteristiche e alle necessità delle PA italiane il confronto è imprescindibile per giungere ad un sistema federale sostenibile. Sul punto si veda *“Il federalismo fiscale impone un confronto intenso con l'UE*, *Il Riformista*, 13 maggio 2011.

7. Trasferibilità nella PA di strumenti di incentivazione della produttività del lavoro privato

L'analisi approfondita degli istituti volti all'incentivazione della produttività utilizzati in ambito privatistico, quale la detassazione degli straordinari, è contenuta in M.TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico e privato e il nuovo welfare*, Giuffrè Editore, Milano, 2008.

La legge 15/2009 fissa tra i vari principi contenuti quello della cosiddetta “convergenza” degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, soprattutto in ordine al sistema delle relazioni sindacali. Ciò nonostante sono presenti profonde divergenze, invece che convergenze, tra il mondo del lavoro pubblico e quello privato. Tali “difformità” sono riscontrabili soprattutto nell’accordo quadro separato “Riforma degli assetti contrattuali” sottoscritto il 22 gennaio 2009. Difatti nel lavoro privato è data la possibilità ai contratti decentrati di derogare gli istituti previsti dalla legge, al contrario nel lavoro pubblico sono le leggi ed i regolamenti che derogano i contratti. Sul punto si veda M. GENTILE (a cura di) *Lavoro pubblico: il passato ritorna*, Roma, 2010. Sulle opzioni legislative in conflitto con la finalità espressamente dichiarata dallo stesso legislatore di attuare una piena convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato si veda anche U. CARABELLI, *La 'riforma Brunetta': un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” IT - 101/2010, contributo che merita di essere segnalato per l’approfondita analisi delle differenze tra lavoro privato e pubblico. Al riguardo, in un’ottica comparatistica, va segnalata la debolezza datoriale del sistema pubblico rispetto a quello privatistico: basti pensare che nel settore pubblico il potere effettivo del dirigente in sede decentrata è limitato sia dalla classe politica che dal sindacato. Inoltre, nel lavoro pubblico la produttività non può essere misurata in base alle vendite come avviene nel settore privato dove le risorse per la contrattazione aziendale vanno obiettivamente comparate alla verifica di una superiore produttività oltre che di ulteriori ed aggiuntivi guadagni per l’impresa. La utilizzazione di tale situazione nel settore pubblico ha comportato una erogazione indifferenziata di somme senza badare ai contenuti qualitativi e quantitativi della prestazione. Nonostante ciò le migliorie sui servizi offerti nel lavoro pubblico potrebbero essere misurati con gli equivalenti funzionali di mercato, cioè attraverso una rilevazione della customer satisfaction, incentrata sui giudizi dell’utente finale del servizio. D’altra parte, la legge prescrive espressamente l’obbligatorietà della contrattazione integrativa nel settore pubblico, invece nel privato per avere una contrattazione aziendale occorre rilevare una produttività da redistribuire. Inoltre, in considerazione dell’attuale contesto economico, si è notato, che la rarefazione della contrattazione aziendale per il settore privato è stato uno degli effetti della recessione. Infine, nelle amministrazioni la parte pubblica dichiara le risorse disponibili anticipatamente rispetto alla contrattazione, risorse che andranno a premiare una produttività ancora da realizzare. Sul punto si veda l’approfondita analisi condotta da V. TALAMO *Gli assetti della contrattazione integrativa dopo il d. lgs. n. 150 del 2009 e la finanziaria d’estate: ratio di una riforma*, WP CSDLE Massimo D’Antona IT 110/2010. In merito alla considerazione secondo cui la PA non essendo un’impresa opera al di fuori del mercato in una condizione protetta dalla concorrenza e, quindi, in una condizione di monopolio che permette di adagiarsi su modelli organizzativi e comportamentali inefficienti si rinvia a P. BARRERA E G. CANOSSO, *Rinnovare il lavoro per rinnovare l’amministrazione*, Giappichelli Editore, Torino, 2010.

8. La formazione professionale: strumento per lo sviluppo e la produttività del capitale umano

L'obiettivo di migliorare la prestazione ed i servizi non può di certo essere condizionata e rimessa limitatamente agli strumenti giuridici per lo più punitivi introdotti con la riforma cd. Brunetta alla quale serve affiancare l'elaborazione di strategie operative imperniate di interventi formativi, forme contrattuali diversificati ed anche nuove modalità di selezione che dovranno mirare ad una effettiva rivoluzione culturale dei pubblici impiegati. Tali strumenti risultano indispensabili in ordine all'obiettivo di indurre tutti i lavoratori pubblici ad identificarsi appieno negli scopi e nei fini delle amministrazioni. Inoltre, gli stessi lavoratori trarranno la propria personale gratificazione lavorativa, che comporterà per loro crescita e realizzazione non solo professionale, dalla soddisfazione dei cittadini fruitori del servizio. A sostegno della tesi secondo cui le politiche promozionali della performance e di incremento della produttività del lavoro pubblico possano innestarsi saldamente solo in presenza della crescita professionale dei dipendenti appartenenti a tutte le categorie del sistema di inquadramento si veda U.CARABELLI, *Riforma Brunetta: contrattazione collettiva e limiti funzionali della contrattazione integrativa*, in *Risorse Umane nella pubblica amministrazione*, n. 1/2011, bimestrale gennaio-febbraio. La necessità di puntare sulla formazione delle risorse umane discende dalla consapevolezza che le riforme possono risultare efficaci se i soggetti coinvolti siano, per un verso, culturalmente preparati ad accompagnare il cambiamento e la trasformazione degli apparati burocratici e, per l'altro, siano posti nelle condizioni di dare il meglio di sé. Sull'incongruenza tra le sfide poste dalla riforma e il coinvolgimento di pochi dipendenti (quasi esclusivamente funzionari e dirigenti) per i corsi di formazione e sulla contraddittorietà della manovra finanziaria di cui alla l. 122/2010 che riduce del 50% la spesa sostenuta in materia di personale rispetto all'essenzialità del processo formativo si veda la riflessione di U. BURATTI E C. GALBIATI, *La formazione dei dirigenti pubblici*, in *Dossier Adapt* n. 13 del 17 settembre 2010 che sviluppano l'opinione secondo cui non può esservi vera modernizzazione senza un'adeguata formazione e si soffermano sull'evoluzione legislativa del concetto di formazione con particolare riferimento alle disposizioni già contenute nel d.lgs. 165/2001.

Fondamentale è il contributo dato dal FORMEZ *Apprendimento e cambiamento organizzativo nella PA, tre casi a europei a confronto*, che in particolare pone l'accento sull'esigenza strategica di valutare gli interventi formativi nell'ottica di misurare il cambiamento prodotto dalla formazione, sia in termini di crescita professionale individuale che di impatto organizzativo e di miglioramento della qualità dei servizi resi dall'Amministrazione all'utente finale. Collegano la formazione con i diversi sistemi di gestione del personale tra cui la valutazione lo sviluppo di carriera R. GIOVANETTI E R. RUFFINI, *La direzione del personale nelle pubbliche amministrazioni*, IPSOA, Milano, 2007. Partendo dall'analisi degli aspetti sociologici del rapporto di lavoro giunge alla valutazione dei risultati della formazione professionale L. TAMASSIA, *Il Manager dell'Ente Locale*, Maggioli Editore, 2003.

È evidente che il continuo cambiamento dei contesti normativi nonché degli assetti organizzativi amministrativi provoca la necessità di formare ed

aggiornare sempre più i lavoratori. Ciò, pertanto, implica una definizione di percorsi professionalizzanti per i lavoratori proprio nel rispetto di una ottica di formazione continua degli stessi. Difatti, l'ambiente lavorativo è il luogo basilare per apprendere le competenze e rinnovare in maniera costante e continua la formazione professionale, ma è anche il luogo per far crescere in ogni lavoratore il senso di responsabilità, di autonomia e spirito di iniziativa. La formazione, pertanto, non dovrà essere legata ad una specifica mansione o non dovrà essere limitata ad un determinato settore, ma dovrà necessariamente accrescere abilità globali forgiando personale duttile ai cambiamenti. Sul tema si veda *Scuola, Università e Mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi, Le politiche per la transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro* GELMINI, TIRABOSCHI (a cura di) Giuffrè, 2006. Oltre alla cornice costituzionale che "cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori" non solo privati ma anche pubblici, va rilevato il quadro normativo europeo che considera la formazione professionale continua quale migliore protezione contro l'improduttività e l'esclusione lavorativa e sociale. Sul ruolo della formazione professionale si veda A. VASARI, *Sfide del mercato e identità europea, le politiche di educazione e formazione professionale nell'Europa comunitaria*, Franco Angeli Editore, 2006. Lo sviluppo del capitale umano è imprescindibile dalla previsione di metodologie formative flessibili e personalizzabili, coerenti con le mansioni concretamente assegnate e rispondenti alle esigenze di semplificazione dei servizi offerti alla cittadinanza, tali da consentire ai pubblici dipendenti di riconoscere e potenziare le proprie competenze ed abilità. In riferimento allo sviluppo del personale in connessione con la disponibilità all'apprendimento e sulle modalità per l'apprendimento continuo si veda L. MACIOCCA MASSIMO E R. MASSIMO, *Gestione e valorizzazione delle Risorse Umane*, Maggioli Editore, 2009 che, studiando le fasi del processo formativo del personale e la valutazione dei risultati dell'azione formativa, danno indicazioni sull'analisi dei bisogni di formazione e sulle tecniche per rilevarli, sulla progettazione degli interventi che portano alla scelta dei metodi e di attività in grado di preparare una buona realizzazione delle attività formative, sul loro monitoraggio e sulla valutazione del risultato. Oltre a realizzare politiche di sostegno all'apprendimento costante per formare una forza lavoro altamente qualificata e motivata sarà necessario porsi la priorità di rendere operativi gli strumenti di riconoscimento delle competenze acquisite, dei titoli di studio e dei percorsi di alta formazione. Sul tema dello sviluppo delle risorse interne, sulla tipologia delle azioni formative, sulla metodologia formativa e sull'analisi dei fabbisogni formativi si veda L. TAMASSIA, *Il Manager dell'Ente Locale*, Maggioli Editore, 2003, 290 ss. In riferimento alla connessione tra personale qualificato e produttivo e la riduzione di ipotesi di responsabilità connesse al mancato rispetto dei termini procedurali si veda L. LAPERUTA, *Procedimento amministrativo e diritto di accesso agli atti*, Maggioli, RN, 2009, 117.

Le incessanti richieste di maggiore formazione sia da parte dei lavoratori che da parte dei cittadini sono direttamente proporzionali ai nuovi scenari della competizione internazionale ed alla continua innovazione tecnologica. In tale contesto l'interesse prevalente è quello di individuare quali siano i percorsi formativi indispensabili per la loro migliore utilizzazione, nonché quello di riconoscere le notevoli potenzialità dei dipendenti pubblici. Approfondire le

conoscenze, infatti, aiuta non solo a valorizzare il potenziale delle risorse personali attivabili ma anche a valorizzare possibilità e modalità di espressione personale. È, altresì, necessario predisporre una formazione che stimoli i dipendenti pubblici al senso critico rafforzandone la propria identità professionale, incrementando in tal modo tutti i processi cognitivi e le capacità di uso delle nuove tecnologie.

Infatti, la realtà digitale necessita di sistematiche azioni di sostegno incentrate proprio sulla formazione degli operatori (dipendenti pubblici) inseriti in progetti ben strutturati dagli obiettivi definiti, dotati dei necessari finanziamenti non di breve periodo e attentamente valutati e monitorati.

Le PA, pur avendo appreso la necessità e consapevolezza di doversi attrezzare per far fronte alla informatizzazione, non dispongono ancora delle necessarie risorse culturali e tecniche per poter affrontare adeguatamente questi processi in corso. È evidente, infatti, come le nuove tecnologie dell'informazione in tutti i settori sia pubblici che privati incidano sulla organizzazione aziendale e del lavoro. Viene infatti garantito l'accesso alle banche dati, ai servizi in rete, alle nuove modalità di comunicazione con l'intento di facilitare l'accesso on line diretto e interattivo nei settori dell'istruzione, formazione, amministrazione, servizi sanitari, cultura, attività creative e servizi finanziari. Collegando on line ogni abitazione, impresa, ente pubblico si crea una vera amministrazione digitale che risulta pienamente connessa e legata con il contesto europeo. Inoltre, la stessa amministrazione sarebbe effettivamente capace anche di sviluppare nuove idee al fine della maggiore fruibilità del servizio. Pertanto, in assenza di una formazione continua nelle PA, le nuove tecnologie genereranno atomizzazione anziché integrazione. La tematica in questione è approfondita da P. LIMONE, *Nuovi media e formazione*, Armando Editore, 2007, Roma. In riferimento all'obbligo per le PA di usare le più moderne tecnologie informatiche e telematiche e sul necessario adeguamento tecnologico ed organizzativo al fine di evitare contenzioso e responsabilità E. BELISARIO, *La nuova Pubblica Amministrazione Digitale*, Maggioli Editore, 2009, RN. Le riforme della PA recentemente varate riguardanti l'innovazione tecnologica mediante progetti di digitalizzazione, essendo volte a modernizzare la PA e a migliorare i rapporti con cittadini e imprese, costituiscono la base della crescita economica e dello sviluppo sociale e culturale del Paese. La produttività complessiva del sistema economico, la sua competitività, le sue possibilità di sviluppo e di crescita sono infatti strettamente correlati all'efficacia dell'intervento pubblico. Sul tema si rinvia a U. CARABELLI, M.T. CARINCI, (a cura di) *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci Editore, 2010, Bari.

Sulla circostanza che ogni invenzione tecnologica rimodella il sostrato culturale dell'uomo obbligandolo a riformattare l'insieme delle potenzialità con cui si rapporta al mondo si sofferma G. MININNI, *Psicologia e Media*, Laterza, Roma-Bari, 2004. Osservazioni di taglio ottimistico sulle possibilità offerte dall'innovazione tecnologica e sulle forti stimolazioni positive che essa produce sulle capacità cognitive delle persone sono presenti negli studi di anni più recenti che, valorizzando gli spazi e le opportunità dell'informatizzazione, considerano la nascita della "generazione elettronica" come occasione di grande rinnovamento culturale e sociale. Si veda al riguardo N. NEGROPONTE, *Esseri digitali*, tr. It. Sperling e Kupfer, Milano, 1995. "Essere libero è essere informato": le tecnologie informatiche possono concorrere a sostenere una più ampia socializzazione, in senso di una

maggior partecipazione offrendo più ampie possibilità di rapporti. Sul tema si veda J.L. ARANGUREN, *Sociologia della comunicazione*, tr.it. Il Saggiatore, Milano, 1967. Un'analisi su come dagli anni '70 ai nostri giorni sembra sia stata prodotta una quantità superiore di nuova informazione rispetto a quella prodotta negli ultimi cinquemila anni si trova in W. HADDAD, A. DRAXLER, *Technology for Education. Potential, parameters and Prospect*, Unesco Aed 2002, Hyperlink www.aed.org.

È opportuno, inoltre, che in riferimento al requisito del titolo di studio richiesto anche al personale interno per la partecipazione ai concorsi per l'accesso alle categorie superiori si dia effettivamente attuazione al dettato dell'art. 26 del d.lgs. n. 150/2009 in base al quale le PA «valorizzano le professionalità sviluppate dai dipendenti interni e a tal fine promuovono l'accesso privilegiato dei dipendenti ai percorsi di alta formazione in primarie istituzioni educative e nazionali». Sfruttando tale dettato normativo, infatti, le PA potranno stipulare convenzioni con le Università in modo che i dipendenti pubblici conseguano i titoli di studio richiesti dai bandi di concorso. Pertanto, è necessario realizzare non solo politiche di sostegno alla formazione costante per far sì che i dipendenti siano altamente qualificati ma, anche, rendere il più possibile operativi gli strumenti di riconoscimento delle competenze acquisite, dei titoli di studio e dei percorsi di alta formazione. Nell'ambito del sistema della premialità, P. MASTROGIUSEPPE E R. RUFFINI, *La riforma del lavoro pubblico tra continuità e innovazione*, IPSOA, Milano, 2010, si soffermano sui percorsi di alta formazione e di crescita professionale quali strumenti delle PA per premiare le competenze sviluppate e il potenziale delle persone.

In un momento storico caratterizzato dal contenimento dei costi e dall'imposizione di rigidi tetti anche all'ammontare della spesa per la formazione (art. 6, comma 13, d.l. n. 78/2010, convertito in l. n. 122/2010), è importante che, nei limiti del buon andamento e dell'efficienza dell'organizzazione, i dipendenti interessati a percorsi di formazione siano messi nelle condizioni di seguire i corsi e di fruire delle agevolazioni che l'ordinamento prevede allo scopo. Sulle agevolazioni per i pubblici dipendenti in relazione al diritto allo studio si veda la Circolare 7 ottobre 2011, n.12 (GU n. 25 del 31-1-2012).

In riferimento all'attuazione dell'art. 26 del d.lgs. 150/2009 relativo all'accesso privilegiato dei dipendenti ai percorsi di alta formazione si consideri la deliberazione della Giunta comunale del Comune di Bari n. 789 del 11 novembre 2010 avente ad oggetto il "Piano di formazione professionale del personale comunale" e relativa all'attivazione della Convenzione per la formazione dei dipendenti comunali tra Comune di Bari e Università degli Studi di Bari.

9. Customer satisfaction: strumenti operativi

Uno degli strumenti idonei a misurare, valutare e premiare le performance individuale e quella organizzativa, secondo dei criteri effettivamente collegati

al soddisfacimento del destinatario dei servizi è senz'altro quello delle indagini di customer satisfaction.

Tali indagini sono, infatti, decisamente utili e necessarie al fine della misurazione della soddisfazione dell'utenza rispetto ad un servizio o ad un prodotto a lei erogato. Pertanto, sono un utile strumento per capire, individuare e valutare tutti gli interventi indispensabili affinché il servizio offerto migliori e, servono per individuare i fattori che sono la causa di critica da parte dei cittadini rispetto ai servizio erogato dalle singole PA. Sul tema e, in particolare, sulle fasi dell'indagine di customer satisfaction si rinvia a BARBARA RIVA *Modelli Operativi di customer satisfaction*, atti del convegno nazionale Le giornate della polizia locale, Riccione, 20-22 settembre 2012, disponibile su www.legiornatedellapolizialocale.it, Maggioli.

CAPITOLO III
**MODELLI OPERATIVI DEI SISTEMI DI VALUTAZIONE DELLA
PERFORMANCE**

SEZIONE I

La corretta valutazione delle performance: il ruolo del dirigente pubblico

1. Il fondamentale ruolo del dirigente nella valutazione: il gap tra normativa e realtà nelle pa

Il limite dell'intervento riformistico di cui al d.lgs. n. 150/2009 – i cui fondamentali aspetti innovativi restano comunque innegabili - pare rinvenibile nella circostanza che il legislatore sembra solo garantire al dirigente maggiori poteri e responsabilità mediante una definizione rigorosa delle prerogative, nonché maggiori spazi di azione rispetto alla politica e ai sindacati. Tradurre tali prerogative nella pratica risulta di difficile attuazione, soprattutto nei contesti degli enti locali in cui molto forti sono le pressioni politiche. Risultano pertanto non del tutto adeguati e bastevoli i richiami contenuti nel d.lgs. 150/2009 ai canoni organizzativi e alle tecniche di gestione degli uffici e del personale che dovrebbero invece far parte del bagaglio di competenze professionali essenziali del dirigente. Inoltre, poco viene disposto in riferimento all'azione che deve essere messa in opera da ciascun dirigente per governare al meglio la struttura e il personale al fine di indirizzare al raggiungimento degli obiettivi di interesse pubblico. In merito alle potenziali distorsioni applicative nelle valutazioni dei dipendenti e agli strumenti operativi per una corretta valutazione del personale si rinvia a R. RUFFINI, *Principi per la valutazione*, in *Risorse Umane*, 2/2011 bimestrale marzo-aprile. La medesima posizione al riguardo è assunta sul tema da N. BARABASCHI, S.GASPARRINI, C.VIGNOCCHI, *Misurare l'efficienza della p.a.: l'applicazione di un metodo e le sue ricadute sulle politiche del personale* in *Risorse Umane*, 2/2011 bimestrale marzo-aprile.

Per un approfondimento della figura del dirigente negli enti locali si veda C. SEVERINO, *Il dirigente negli enti locali*, in *Dossier Adapt* n. 13 del 17 settembre 2010. Per i profili pratico operativi della manovra finanziaria 2010 che influenzerà la gestione degli Enti locali si veda E. CIVETTA, *Finanziaria 2010, Guida all'applicazione della manovra finanziaria negli Enti locali*, Maggioli Editore, RN, 2010.

SEZIONE II

I practice cases del grande e del piccolo comune

1. Premessa: l'applicabilità agli enti locali del d.lgs. n. 150/2009

Dall'analisi dei cambiamenti registrati a seguito degli incisivi interventi riformistici portati a compimento negli ultimi anni, vengono in evidenza le necessità concrete di coordinamento della disciplina normativa nazionale con le disposizioni regolamentari che ciascuna PA è tenuta ad adottare o a modificare, soprattutto al fine di individuare i potenziali conflitti giudiziari che la riforma potrà determinare tra PA datrice di lavoro da un lato e dipendenti

dall'altro. Sulle modalità di applicazione autonoma della cd. riforma Brunetta agli Enti locali si veda A. BIANCO, *Guida pratica alla riforma Brunetta, Il Sole24 Ore, Guida al Pubblico Impiego*, 2009. In riferimento alla disciplina del lavoro dei dipendenti degli enti locali si rinvia al volume di F. CARINCI, R. DELUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU (diretto da) *L'impiego pubblico negli enti locali*, Torino, UTET, 2007, ove interventi di C. Zoli, S. Mainardi, L. Fiorilli e G. Gentile, E. Gragnoli, A. Boscati, G. Finocchiaro, R. Soloperto e V. Ferrante. Fondamentale appare poi il contributo apportato da F. VERBARO E L. OLIVERI, *Nuove regole negli enti locali per dirigenza e progressioni verticali*, in *Bollettino Adapt*, 21 ottobre 2009, www.bollettinoadapt.it nell'evidenziare le gravi criticità nel cattivo funzionamento della macchina amministrativa a livello locale, anche a causa di regole che hanno compresso i principi della meritocrazia e della selezione a favore della fiduciarità della relazione con i vertici amministrativi. Nel tentativo di fornire delle chiavi interpretative per comprendere quale possa essere nella prima fase di transizione lo spazio effettivo di applicazione della riforma negli ordinamenti locali con specifico riferimento alla forte contrazione del numero delle progressioni verticali negli enti medio-piccoli fondamentale è il contributo di A. BIANCO, *Al via le nuove regole sul pubblico impiego*, in *Speciale Riforma Brunetta, Guida al Pubblico impiego, Il sole 24 ore*, 2009, n. 11, 24.

2. Practice case: ottimizzazione delle performance nel Comune di Bari

In relazione all'adeguamento da parte degli Enti locali e, in particolare, del Comune di Bari, ai principi contenuti nel d.lgs. n. 150/2009 in materia di valutazione, trasparenza e misurazione della performance si consideri la deliberazione della Giunta comunale del Comune di Bari n. 749 del 5 novembre 2010 avente ad oggetto il "Sistema di valutazione della performance organizzativa e individuale". Si rinvia inoltre alla deliberazione della Giunta Comunale del 5 aprile 2011 n.162 disponibile sito istituzionale www.comune.bati.it avente ad oggetto: "Nuovi criteri generali relativi alla verifica dei risultati e per la valutazione della performance dei dirigenti" in cui viene descritto il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale del Comune di Bari, nonché definiti i seguenti aspetti: performance organizzativa, individuale, fasi del processo di valutazione, soggetti del ciclo della performance, modelli operativi di programmazione e controllo del Comune di Bari, obiettivi operativi, indicatori di outcome, legami tra obiettivi, indicatori e target, obiettivi organizzativi, strumenti di rilevazione effettiva della performance.

3. Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale del Comune di Bari

Si rinvia alla deliberazione della Giunta comunale del Comune di Bari n. 749 del 5 novembre 2010 avente ad oggetto il "Sistema di valutazione della performance organizzativa e individuale" e alla deliberazione della Giunta Comunale del 5 aprile 2011 n.162 avente ad oggetto: "Nuovi criteri generali relativi alla verifica dei risultati disponibili sito istituzionale www.comune.bati.it .

4. Modelli operativi di programmazione e controllo del Comune di Bari

Si veda in proposito la deliberazione della G.C. del Comune di Bari n. 749 del 5 novembre 2010 e la deliberazione della G.C. del Comune di Bari del 5 aprile 2011 n.162 disponibili sito istituzionale www.comune.bari.it.

5. Practice case: ottimizzazione delle performance nel Comune di Bitritto – Piano della performance 2011-2013

In relazione all'adeguamento da parte del Comune di Bitritto ai principi contenuti nell'innovato sistema del lavoro pubblico si rinvia invece alla deliberazione di Giunta n. 117/2011 disponibile sul sito www.comune.bitritto.ba.it con cui il Comune di Bitritto ha approvato il Piano delle performance 2011/2013 in attuazione dell' art. 10, comma 1 lett.a) del d.lvo n. 150/2009. Si richiama inoltre la deliberazione di giunta n. 20/2011 con cui il Comune di Bitritto ha approvato il "Regolamento disciplinante gli obiettivi e il funzionamento dell'Organismo Indipendente di Valutazione". Invero, con tali provvedimenti l'Ente interessato disciplina la misurazione della performance, ossia il processo che ha per esito l'identificazione e la quantificazione dei risultati prodotti in un determinato periodo, nonché la valutazione della performance.

6. Sistemi di misurazione e valutazione della performance nei Corpi di Polizia Locale

Per un approfondimento sulla specificità della prestazione individuale dei Comandanti, del comportamento organizzativo del Comandante e degli Ufficiali, della performance individuale del personale non Ufficiale, nonché degli indicatori e dei target finalizzati alla valutazione della performance nei Corpi di Polizia Locale, degli obiettivi, indicatori, outcome, output, si rinvia a EMILIANO BEZZON, *La costruzione del piano delle performance*, atti del convegno nazionale Le giornate della polizia locale, Riccione, 20-22 settembre 2012, disponibile su www.legiornatedellapolizialocale.it, Maggioli, nonché a MARCO AGOSTINI, *I nuovi sistemi di valutazione del personale*, atti del convegno nazionale Le giornate della polizia locale, Riccione, 20-22 settembre 2012, disponibile su www.legiornatedellapolizialocale.it, Maggioli.

7. Practice case: il CUG del Comune di Bari

Si rinvia in proposito alla Relazione sull'attività svolta dal CUG del Comune di Bari nel 2011/2012, al Regolamento sul funzionamento del CUG e al Piano delle Azioni Positive disponibili sito istituzionale www.comune.bari.it, nell'apposita sezione riservata al CUG.

Conclusioni

Il futuro del lavoro pubblico: prospettive di una rivoluzione culturale dei pubblici impiegati

Al fine di superare i fattori demotivanti e di portare la riforma del lavoro pubblico, è indispensabile il superamento del diffuso clima culturale basato su

pregiudizi qualunquistici e superficiali espressi nei confronti dei lavoratori pubblici. Infatti i comportamenti produttivi in ambito lavorativo sono collegati soprattutto alla creazione di condizioni sociali tali da poter generare affezione al lavoro.

Pertanto, a completamento degli indubbi – seppur non ancora sufficienti - miglioramenti apportati dalle riforme legislative da ultimo introdotte, può essere molto utile l'applicazione nelle PA di ulteriori strategie di ottimizzazione della performance. Sulla considerazione che gli interventi di rinnovamento che si sono susseguiti negli ultimi anni abbiano soltanto gettato le basi del profondo processo di riforma del lavoro pubblico in quanto la riforma rimane tutta da realizzare si veda M.BARILÀ, *2010: un programma impegnativo sul lavoro pubblico, Guida al Pubblico impiego, Il sole 24 ore*, 2010, n. 1, 3. Un'analisi su cosa si è già fatto e su cosa è possibile fare nell'azione di modernizzazione della PA è condotta da S. MAMELI, *Riforma Brunetta, a che punto siamo? Guida al Pubblico impiego, Il sole 24 ore*, 2010, n. 5, 16.

Sulla “summa ideologica” di quella campagna mediatica contro il lavoro pubblico fatta di “fallunonismo”, licenziamenti e assenteismo si veda M. GENTILE (a cura di) *Lavoro pubblico: il passato ritorna*, Roma, 2010. Sul tema dell'incremento dell'efficienza e della professionalità dei pubblici impiegati basato su strumenti di scardinamento dell'ormai inaccettabile impostazione culturale in base alla quale il momento dell'assunzione costituisce il punto di arrivo del percorso lavorativo, piuttosto che - come invece dovrebbe essere - il punto di partenza per un percorso di crescita e realizzazione professionale si veda *Verso un'amministrazione responsabile*, Giuffrè Editore, Milano, 2005; si veda anche P.BARRERA, G. CANOSSO, *Rinnovare il lavoro per rinnovare l'amministrazione* Giappichelli Editore, Torino, 2010 e sul cambiamento del rapporto di lavoro pubblico si veda G. PALAGI, *PA e pubblici dipendenti: cambio di stagione? Guida al Pubblico impiego, Il sole 24 ore*, 2010, n. 5, 20. La necessità che si coniughino norme, azioni e servizi, così da stimolare nuovi comportamenti sociali e culturali e soprattutto in modo da restituire al lavoro la dignità di un progetto di vita fondato su un'identità culturale e professionale in cui capacità di iniziativa, relazionali, decisionali e di adattamento alle sempre nuove esigenze della collettività vengano valorizzate e premiate viene evidenziata da GELMINI, TIRABOSCHI (a cura di), *Scuola, Università e Mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi. Le politiche per la transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro* Giuffrè, 2006, 343 ss. che sottolineano che gli interventi dovranno essere idonei a ri-motivare i dipendenti verso il rientro nei circuiti di un ruolo lavorativo attivo, efficiente e produttivo. Tra le misure per innalzare il livello motivazionale all'apprendimento (cd. appetite for learning) vi sono le opportunità di attività lavorative ben remunerate e di avanzamenti di carriera. Sulla necessità che gli attori coinvolti in questo epocale processo di riforma delle PA italiane interpretino e svolgano correttamente il proprio ruolo, in modo da riaffermare la fiducia della collettività nell'apparato burocratico del Paese e, soprattutto, nel «lavoro pubblico che, anche se privatizzato, ha un'identità propria che va riconosciuta, sottolineata e valorizzata, un'identità che deriva dalla finalità pubblica della funzione» costituzionalmente non solo imposta ma anche garantita si sofferma A.

NADDEO *Lavoro pubblico, un'identità ritrovata* in *Speciale Riforma Brunetta, Guida al Pubblico impiego, Il sole 24 ore*, 2009 n. 11, 4.

In situazioni organizzative come quelle dell'impiego pubblico, i risultati di efficienza sono meglio conseguibili soprattutto elaborando strategie che, facendo leva sugli aspetti motivazionali, inducano i dipendenti a riconoscersi nell'organizzazione e a condividerne la missione in una logica identitaria. In particolare, sulle azioni fondamentali per motivare i collaboratori si è soffermato G. NEGRO, *Come motivare e coinvolgere i propri collaboratori: metodologie e strumenti*, atti del convegno nazionale Le giornate della polizia locale, Riccione, 20-22 settembre 2012, disponibile su www.legiornatedellapoliziale.it, Maggioli.

Da ultimo, una riflessione approfondita sul globale e dinamico sviluppo del potenziale umano mediante l'avvaloramento dei modelli di organizzazione produttiva atti a non mortificare la dignità della persona è proposta da M.L. DE NATALE, *Educazione degli adulti*, La Scuola, Brescia, 2001, che sottolinea che il coraggio di guardare al futuro, per chi crede nella possibilità di un cambiamento, non deriva dalle certezze che la realtà dell'oggi offre, ma dalla fiducia nell'uomo nel suo inesauribile tendere alla verità.

Conclusioni

Dalla letteratura sviluppatasi sul tema dell'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico sono emersi fallimenti, criticità, antinomie e costi connessi all'ultimo disegno riformatore, dimostrando che gli interventi di rinnovamento che si sono susseguiti negli ultimi anni hanno soltanto gettato le basi del profondo processo di riforma e di rilancio del lavoro pubblico, rimanendo l'effettivo cambiamento della PA concretamente in buona parte ancora da realizzare.

Il presente elaborato, dunque, partendo dalla registrazione delle conseguenze della attuazione della nuova disciplina, dai concreti problemi applicativi e dagli effetti delle disposizioni introdotte in materia di premialità, performance, progressioni di carriera e del ridimensionamento dell'intervento dei sindacati, individua, seguendo un approccio empirico, soluzioni praticabili, proposte di correttivi e strategie di ottimizzazione delle performance individuali ed organizzative.

Lo studio condotto lascia significativi spazi e spunti per una futura evoluzione del discorso scientifico sul tema della produttività dei lavoratori pubblici, nell'ottica della ricerca – anche mediante l'analisi delle migliori prassi utilizzate in Europa e nel lavoro privato - degli ulteriori strumenti e strategie in grado di trasformare il dipendente pubblico da passivo erogatore di attività lavorative poco efficienti ad attivo erogatore di una collaborazione utile per la PA e quindi per i cittadini e gli utenti dei servizi erogati.

La ricerca delle strategie e degli strumenti più idonei ad ottimizzare la produttività individuale e complessiva delle PA può dunque costituire un'importante occasione per migliorare realmente la macchina burocratica nel suo complesso costituendo una leva imprescindibile per il raggiungimento di fondamentali obiettivi di crescita economico-sociale e di competitività del Paese.