RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli
Diretta da Umberto Carabelli

Q
4/2019

Il lavoro pubblico e la riforma Madia:
organizzazione, gestione e valutazione

EDIESSE

RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli

Quaderno
4/2019

Il lavoro pubblico e la riforma Madia:

organizzazione, gestione e valutazione

EDIESSE

Il volume raccoglie gli Atti del Convegno «Il lavoro pubblico e la riforma Madia: organizzazione, gestione e valutazione» svoltosi a Roma il 16 novembre 2018.

© Copyright by Ediesse, 2019
Ediesse s.r.l.
Via delle Quattro Fontane, 109 – 00184 Roma
Tel. 06/448701 - Fax 06/44870335

www.ediesseonline.it
ediesse@cgil.it

Copertina e progetto grafico: Antonella Lupi

Errata corrige: in data 23 maggio 2019 è stata aggiunta in calce al contributo di Gabriella Nicosia la bibliografia completa, omessa per un errore di impaginazione.

Indice

Umberto Carabelli
Presentazione del Convegno e introduzione dei lavori 11

Gabriella Nicosia
Introduzione all'analisi della recente riforma del lavoro pubblico: organizzazione, gestione e valutazione 15

Paola Saracini
Organizzazione, gestione e valutazione nella riforma Madia: una chiosa introduttiva 31

RELAZIONI

Alessandro Bellavista
Il dirigente pubblico e i suoi poteri alla luce della riforma Madia 39

Lorenzo Bordogna
Autonomia e responsabilità degli attori: dalla riforma Madia ai contratti collettivi nazionali 63

Giancarlo Vecchi
La valutazione della performance: strumento per una – non più rinviabile – politica di sviluppo organizzativo nel settore pubblico 77

INTERVENTI

Franca Borgogelli
Le ragioni giuridiche della valutazione nelle pubbliche amministrazioni e le aporie del sistema 93

Matteo Corti
La partecipazione alla luce delle nuove regole (passato, presente, sperimentazione) 105

Umberto Gargiulo
La contrattazione integrativa nella c.d. riforma Madia: continuità, discontinuità, opportunità, contraddizioni 111

Gianluigi Mangia
Formare per l'esercizio della valutazione: esperienze e riflessioni teoriche 123

Rocco Reina
Leve motivazionali e approcci partecipativi 127

Renato Ruffini
I sistemi di retribuzione variabile nella pubblica amministrazione tra norma e prassi 133

Carla Spinelli
Per una PA digitale: la gestione del personale tra innovazione organizzativa e sviluppo delle competenze 147

Lucia Tria
Salute ed etica nel rapporto di lavoro pubblico 155

Maria Luisa Vallauri
Una sfida alla PA dal lavoro agile 169

Roberto Savini Zangrandi
Il potere disciplinare tra autorità e partecipazione: nuovo modello di leadership e ruolo del management 181

TAVOLA ROTONDA
Per una pubblica amministrazione efficiente
e moderna al servizio dei cittadini

Andrea Lassandari	189, 207, 233
Stefano Battini	191, 211
Sergio Gasparrini	195, 221
Serena Sorrentino	201, 227

Il lavoro pubblico e la riforma Madia: organizzazione, gestione e valutazione

*Umberto Carabelli**

Presentazione del Convegno e introduzione dei lavori

Buongiorno a tutti. La giornata sarà molto impegnativa e pertanto è opportuno avviare immediatamente i lavori della mattinata, al fine di rispettare i tempi che ci siamo dati. Ciò significa che io stesso dovrò impegnarmi ad essere il più sintetico possibile nel presentare l'iniziativa odierna.

Anche questo, come altri che lo hanno preceduto, è un convegno di studi che si incentra sulla presentazione di un fascicolo della Rivista giuridica nel quale è stato trattato un tema di particolare rilievo nell'annata in corso. Nel nostro caso si tratta del fascicolo n. 3 del 2018, il cui tema dominante è la riforma del lavoro pubblico (cd. riforma Madia).

Anche questo tema, al pari di tutti gli altri trattati nei vari numeri annuali della Rivista, è stato deciso dal Collegio dei condirettori sulla scorta delle indicazioni emerse nell'incontro annuale del Comitato scientifico e di referaggio della Rivista. Mi pare opportuno segnalare, a questo riguardo, che detto numero esce a soli tre anni di distanza da un altro fascicolo del 2015 che la Rivista giuridica ha dedicato allo studio della riforma Madia, la quale, peraltro, all'epoca, consisteva nella sola legge delega. Oggi, dopo i decreti delegati, e dopo la ripresa dell'attività di contrattazione collettiva del settore pubblico, il Comitato scientifico della Rivista ha ritenuto che i tempi fossero già maturi per tornare a ragionare sulla riforma, al fine di verificare, in particolare, se si possano davvero rinvenire tracce di innovazione nelle logiche sottese ai decreti governativi

* Direttore della *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*.

attuativi della delega, nonché nell'attività di contrattazione che si è sviluppata negli ultimi mesi; insomma – per dirla in modo più diretto – se negli ultimi sviluppi ci siano segnali che possano farci ragionevolmente sperare in qualche miglioramento nella soluzione dei grandi problemi della nostra pubblica amministrazione. Mi riferisco all'efficacia dell'azione amministrativa e, prima ancora, all'efficienza organizzativa delle nostre amministrazioni, in funzione soprattutto del perseguimento degli obiettivi di garanzia e tutela dei diritti delle persone o, se si preferisce, di soddisfazione dei bisogni dei cittadini «utenti» (personalmente, uso sempre quest'ultima espressione con qualche difficoltà, pur dovendo riconoscere che essa fa parte oramai del linguaggio tecnico utilizzato nella riflessione scientifica sul lavoro pubblico).

Le curatrici del tema sul lavoro pubblico del fascicolo n. 3/2018 (significativamente intitolato «Il lavoro pubblico e la riforma Madia: organizzazione, gestione e valutazione») sono state Paola Saracini, Gabriella Nicosia e Carla Spinelli, le quali sono altresì le responsabili dell'Osservatorio semestrale sul lavoro pubblico, editato online dalla Rivista giuridica del lavoro, e a libera disposizione di tutti coloro che siano interessati a leggerne i prodotti. Le ringrazio vivamente per il lavoro fatto, nonché per essere qui questa mattina. Secondo l'organizzazione che ci siamo dati, introdurrà subito i lavori Gabriella Nicosia e poi seguirà un intervento integrativo di Paola Saracini. Carla Spinelli si è riservata, invece, di intervenire successivamente nel dibattito. Per il resto, relazioni ed interventi programmati sono stati affidati a colleghi che non hanno svolto un ruolo diretto nella preparazione del numero, e ai quali abbiamo chiesto di riflettere criticamente sui vari argomenti prescelti, anche in modo dialettico con i saggi del tema. In conclusione della giornata ci sarà una tavola rotonda, alla quale parteciperanno importanti figure istituzionali e del mondo sindacale.

Prima di passare la parola alla prima relatrice, desidero ancora sottolineare, a mo' di brevissima introduzione, che dall'impianto del tema sembra emergere un aspetto centrale dell'indagine progettata dalle tre curatrici: il rilievo dato nella riforma alla tematica della persona del lavoratore (abbia essa la qualifica di funzionario o di

dirigente) quale elemento costitutivo dell'amministrazione pubblica, intendendo la persona non soltanto nella prospettiva socio-organizzativa della risorsa umana, ma anche in quella istituzionale di soggetto partecipe essenziale dell'attività amministrativa di servizio.

Devo riconoscere che apprezzo molto la valorizzazione di questa prospettiva di indagine, perché sono consapevole, anche per esperienza diretta, che il problema fondamentale della modernizzazione e dell'efficientamento delle pubbliche amministrazioni non sta soltanto nel fare buone norme di legge, bensì – anche, se non soprattutto – nel costruire buoni manager e buoni dipendenti pubblici. Proprio in questa prospettiva, ritengo che la formazione dei dipendenti, in particolare dei dirigenti pubblici, rappresenti un aspetto assolutamente centrale per una riforma in profondità delle pubbliche amministrazioni, avendo la consapevolezza di quanto sia prioritario sviluppare e ottimizzare l'uso delle competenze e delle professionalità delle persone che lavorano in esse, nella prospettiva composita del miglioramento della qualità del lavoro, del benessere organizzativo e dei risultati dell'attività amministrativa.

È molto difficile distaccarsi dalla delusione rispetto ai risultati dei tanti interventi legislativi di riforma che sono alle nostre spalle. Certo non si può dire che non sia stato fatto nulla, ma sicuramente i ritardi nel raggiungimento dei principali obiettivi di modernizzazione (si pensi ad es. alla completa digitalizzazione dei processi) sono davanti ai nostri occhi. È noto che secondo molti studiosi questi ritardi continuano ad essere una delle principali ragioni per cui il complessivo sistema economico del nostro paese funziona male. Non v'è dubbio, d'altronde, che soprattutto nei momenti di grave crisi economica, come quello che stiamo vivendo, quando aumenta il numero di coloro che hanno bisogno di aiuto pubblico, sono necessarie, oltre che buone leggi di sostegno rispetto al bisogno, amministrazioni che funzionino in modo efficiente: si tratta di un elemento che rappresenta una fondamentale garanzia di democrazia, perché, se non c'è uno Stato che funziona bene, i cittadini si sentono abbandonati, si sentono soli, e crescono i rischi di arretramento dei valori che dovrebbero connotare la nostra civiltà contemporanea.

Un aspetto che ritengo complementare a quello della valorizzazione della persona, che emerge dalla riforma e dall'analisi condotta nell'ambito del tema e che ha a sua volta un grande rilievo, è, poi, la ripresa del confronto collettivo tra amministrazioni e sindacati; in altre parole, la presenza nella riforma dei segnali di avvio di una nuova fase delle relazioni tra amministrazioni e sindacati. In particolare, all'interno di questo quadro, balza in evidenza la valorizzazione di un profilo relazionale che non è quello della contrattualizzazione bensì quello della partecipazione collettiva. Si tratta di un profilo molto significativo, perché partecipazione sindacale significa mettere il sindacato nelle condizioni di contribuire, attraverso il confronto collettivo, alla formazione delle decisioni del management, pur nel rispetto del ruolo di decisore finale di quest'ultimo. Questa è una linea di confine delicatissima, lungo la quale saranno chiamati a confrontarsi sindacati e amministrazioni nel prossimo futuro. Nell'esperienza di tanti anni fa, la partecipazione si è evoluta in modo distorto, traducendosi in una deformazione negoziale del processo decisionale della dirigenza; e ciò ha finito per alterare l'autonomia dei manager pubblici, fino a provocare una sorta di loro deresponsabilizzazione di fatto. Nella nuova fase bisognerà evitare che ciò avvenga nuovamente, e a tal fine è assai importante che il confronto sindacale attivi nuove forme partecipative definite contrattualmente che, senza ledere la formale e sostanziale responsabilità manageriale rispetto alle decisioni di cui i dirigenti dovranno rispondere, consentano comunque che esse vengano assunte alla luce di una chiara e trasparente valutazione anche degli interessi della controparte (sindacati e lavoratori).

Concludo la mia presentazione segnalando che, come sempre, i lavori di questa giornata saranno oggetto di videoregistrazione, e che quest'ultima sarà poi collocata nel sito della Rivista giuridica. Gli atti del Convegno, inoltre, saranno pubblicati in un Quaderno, che verrà egualmente collocato nel sito della Rivista, a disposizione di tutti coloro che vorranno scaricarlo.

Grazie per l'attenzione e, augurando a tutti buon lavoro, passo la parola a Gabriella Nicosia.

*Gabriella Nicosia**

Introduzione all'analisi della recente riforma del lavoro pubblico: organizzazione, gestione e valutazione

Premessa

Il filo rosso che annoda tutti gli argomenti approfonditi nei saggi che arricchiscono il n. 3/2018 di *RGL*, è ravvisabile nel progressivo e variegato processo di apertura, all'interno e verso l'esterno, avviato da più di un ventennio nelle amministrazione italiane.

Gli anni novanta sono stati gli anni delle riforme del procedimento amministrativo, volte ad immettere nel circuito della ponderazione pubblica le logiche del diritto dei privati, del consenso e della condivisione. Gli accordi di programma, le conferenze di servizi, sono le figure di nuovo conio, confezionate in quegli anni, che inaugurano la stagione della condivisione (fra più soggetti) dell'agire pubblico. Ciò si manifesta in tutti gli istituti che prevedono in generale la partecipazione, ivi compresa quella (dall'esterno) degli utenti finali dell'azione amministrativa, degli *stakeholder*, traducendosi addirittura nella partecipazione al procedimento amministrativo e nella possibilità di accedervi.

A partire da quel momento questa apertura si è sviluppata senza conoscere battute d'arresto, nel settore pubblico, in corrispondenza all'apertura che nel settore privato ha riguardato il c.d. *black box* dell'impresa, con la sfida cooperatoria della RSI (Responsabilità Sociale dell'Impresa).

Se ci si ferma a riflettere su questi sviluppi, è possibile constatare che cooperazione e consenso altro non significano che prendere

* Professoressa presso l'Università di Catania.

atto dell'esistenza delle persone. Da qui la trasfigurazione della PA ed il rafforzarsi dell'attenzione verso queste ultime, rinsaldata in modo viepiù crescente in ciascuna delle riforme che, da quel momento, si sono susseguite incessantemente in materia di lavoro pubblico.

Proprio la collocazione della gestione del lavoro (nonché, con intensità diversa, degli uffici) nell'ambito del potere del privato datore di lavoro esprime questo cambio di passo. La persona entra nel circuito delle ponderazioni organizzative e gestionali e si attua, per questo verso, il superamento della spersonalizzazione dell'agire pubblico. In generale, si potrebbe quasi affermare che si amplia il concetto di vincolo di scopo fino ad umanizzarlo. Non è vero, cioè, come affermava Georg Jellinek – e come ricordano gli studiosi di diritto amministrativo – che dietro l'organo non c'è nulla, o peggio che l'individuo si dissolve nell'amministrazione, la volontà della quale è chiamato ad esprimere. Proprio gli ultimi 20 anni hanno segnato la progressiva emersione dell'individuo, della persona e dei valori ad essa riferibili nell'attività degli apparati pubblici con riferimento agli aspetti interni ed esterni della medesima. Anche il graduale mutamento della terminologia utilizzata è un chiaro segnale di questo processo. Dalla definizione di impiegato *tout court*, si è passati, e non solo in letteratura, a quella di «risorsa umana» e poi, più di recente, di «capitale umano», con un'incrementale conquista di peso e pregnanza dell'entità persona e della centralità dell'individuo anche nei luoghi della progettazione normativa.

La nuova regolazione della gestione del lavoro, codificata nell'art. 5 comma 2 del d.lgs. 165/2001, esprime il superamento dell'antica visione riassunta nella spersonalizzazione dell'azione amministrativa di cui si è appena detto.

Diventa importante anche il tipo di gestione che si intende implementare. Pure questo è un aspetto della valorizzazione della persona, cui si è fatto cenno; dato che lasciare piena libertà alla costruzione delle strategie manageriali, alle scelte gestionali dei dirigenti, significa consentire che i medesimi possano esprimersi ed emergere con le proprie qualità e doti gestionali e di strategia. Ecco perché – lo dico in via puramente incidentale – appare assai

importante che si prosegua con la riforma della dirigenza rimasta, com'è noto, ancora incompleta.

Alcuni studiosi di sociologia del lavoro hanno convenuto con questa chiave di lettura, ravvisando una logica nuova sottesa alla recente riforma, in base alla quale l'Amministrazione deve procedere secondo il metodo del *trial and error* (prova ed errore) rispetto allo scopo, ripensando e rigraduando continuamente le proprie strategie. Questo nuovo approccio non procede per obblighi e sanzioni – o almeno non più solo in questo modo – ma attraverso informazione, comunicazione ed integrazione, attraverso la condivisione di dati, nonché attraverso la partecipazione degli operatori e il coinvolgimento degli utenti. Insomma, i sistemi imparano da se stessi, anche dai propri errori, secondo percorsi fluidi di conoscenza (*knowledge*) e apprendimento organizzativo (*learning*).

Da questo punto di vista, appare importante il saggio di Lorenzo Zoppoli, da cui si ricava chiaramente l'idea che l'organizzazione va gestita in modo dinamico, favorendo il massimo consenso intorno alle regole dirette a garantire i migliori risultati all'interno o all'esterno degli apparati.

Ragionando, dunque, sugli sviluppi legislativi più recenti sembra quasi che sia stato adottato il paradigma della «governance dal basso» o, volendo essere più precisi, di «bottom up», di risalita, perfettamente coerente con il cambio di passo di cui si è più sopra detto. Si prova, in questo modo, a determinare una sorta di inclusione (anche dal basso) dei destinatari della norma, siano essi utenti o lavoratori o *cives*.

Ho, così, individuato dei «luoghi» della riforma in cui si rinvengono tracce evidenti di questa impostazione, cercando pur sempre di ragionare in coerenza con l'ambito di riflessione determinato nel titolo del convegno: organizzazione, gestione e valutazione.

Sono tre le grandi aree tematiche sulle quali di seguito mi soffermerò: A) l'organizzazione (macro e micro) e le relazioni sindacali «partecipate»; B) la gestione; C) la valutazione. Per ciascuna di esse cercherò di evidenziare le tracce significative dell'intero percorso sin qui descritto, facendo contestualmente emergere le criticità rinvenibili sul piano applicativo.

A) L'organizzazione (macro e micro) e le relazioni sindacali «partecipate»

Le rinnovate relazioni sindacali rappresentano l'area privilegiata all'interno della quale è attecchita la logica della sfida cooperatoria, della condivisione e inclusione dal basso, di cui si è appena detto. La parola chiave, all'indomani dell'adozione del d.lgs. 74/2017, è diventata la partecipazione, intesa proprio come strumento attraverso il quale i lavoratori, per il tramite dei propri rappresentanti sindacali, aspirano a partecipare alla costruzione delle regole del proprio rapporto di lavoro, ricchi di maggiore libertà e dignità.

La reintermediazione, di cui ci ha parlato Lorenzo Zoppoli nel suo saggio, è l'aspetto più tangibile di questo recupero del dialogo in senso ampio. Le relazioni sindacali hanno trovato rinnovato vigore, ed anche la massiccia adesione alle recenti elezioni delle RSU è un dato tangibile di questo nuovo fermento partecipativo. Tuttavia non sono mancati i problemi.

Di seguito si proverà a tracciare alcune delle principali questioni che sono affiorate sul piano applicativo: la prima riguarda proprio i soggetti legittimati alle relazioni sindacali.

In tutti i comparti, come dimostrano i pareri ARAN che via via sono stati resi, è emerso prepotente il bisogno di chiarire quali sono i soggetti rappresentativi proprio nell'ambito della partecipazione.

Sulla questione è stata scelta una strada interpretativa omogeneizzante volta a premiare le organizzazioni firmatarie del CCNL, tanto che, di fronte al divieto di accesso ai tavoli in sede integrativa e dopo le prime pronunce del GO[1] che hanno confermato la legittimità di questa prassi, alcuni sindacati si sono affrettati a firmare tardivamente i contratti.

La sfida cooperatoria abbraccia tanto il livello delle scelte macro organizzative quanto quello delle scelte micro organizzative. Le

[1] Faccio riferimento alle pronunce di primo e secondo grado del Tribunale di Milano sez. lavoro, Decreto di rigetto n. 14710 del 31/5/2018 e successiva ordinanza di rigetto n. 18211 del 4/7/2018, nonché al decreto di rigetto del Tribunale di Roma n. 70407 del 17/7/2018, di prossima pubblicazione su RGL.

scelte discrezionali unilaterali sono sempre soggette ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 165/2001 all'informazione; viceversa appena si scende sul piano della micro organizzazione, di cui all'art. 5 comma 2, molte novità e criticità possono cogliersi; e vale la pena collocarle sul tappeto della riflessione comune.

Procedendo per ordine, ed occupandoci da subito del piano relativo alle scelte macro organizzative, un preciso spaccato della sfiducia con cui i consociati guardano alle amministrazioni pubbliche ci è stato offerto da Madia D'Onghia: secondo la sua analisi siamo il paese con la percentuale più alta di persone che non considera gli uffici pubblici come un partner affidabile. Ebbene, proprio sul piano organizzativo è possibile cogliere tracce evidenti della direzione intrapresa dalla recente riforma: investire sulle persone, non abbracciando un piano di contrazione del numero dei dipendenti, bensì costruendo politiche di reclutamento virtuose destinate innanzitutto a neutralizzare il precariato. La traiettoria seguita, ha osservato l'autrice nel suo saggio, è il progressivo assorbimento dei precari contestualmente alla valorizzazione delle professionalità già operanti nelle PA. Scompare la dotazione organica che lascia il posto al piano triennale dei fabbisogni. Strumento omogeneo, se vogliamo, a quello del piano triennale della performance o comunque alla imperante necessità che tutte le PA si mostrino in grado di progettare su un arco temporale abbastanza ampio – pur mantenendo la possibilità di confermarlo anno per anno – il proprio programma organizzativo.

È possibile sostenere che è stata inaugurata la stagione della maggiore consapevolezza nelle scelte macro organizzative. Insomma si è accettato e compreso che serve una regia attenta nel ricorso alla dotazione di capitale umano. Bisogna avere chiaro di quali competenze avvalersi, ma anche di come valorizzare, ricorrendo a strumenti come le progressioni ma pure la mobilità, le persone poste dentro gli uffici. Certo, nella direzione intrapresa dalla riforma si può pure rinvenire una sorta di stratagemma per arginare il fenomeno dilagante del precariato. Tuttavia, si è perseguita una sanatoria che induca a ricercare, come dice Madia D'Onghia, «il fabbisogno effettivo» e autentico negli apparati.

Proprio in questo ambito è stata utilmente imposta la sfida partecipativa. Occorre grande maturità nella gestione di questi processi. Lo spazio lasciato con l'informazione – prevista nell'art. 6 del d.lgs. 165/2001 testo novellato – è un primo passo per aprire a forme di partecipazione anche la scelta (tutta) discrezionale del percorso più adatto per soddisfare l'interesse pubblico attraverso la migliore organizzazione delle persone. Riprendendo una esperienza personale, posso ricordare, ad esempio, come nell'Ateneo di Catania – dove ancora dobbiamo uscire dalle secche della stabilizzazione ai sensi della riforma Madia – solo dei virtuosi tavoli di partecipazione e una parte datoriale «decisionista» hanno permesso di far fronte all'emergenza applicativa scaturita da una farraginosa costruzione del percorso disegnato dal legislatore, che rischiava di fare implodere l'intera operazione. Solo grazie ad un modello di relazioni basato sull'applicazione rigorosa delle regole della rappresentatività e, contestualmente, all'ampia condivisione di ogni step procedurale è stata garantita la tenuta dell'intero sistema. Certo sono state fatte scelte dolorose, come l'assegnazione della priorità alle vecchie graduatorie della stabilizzazione, a detrimento magari di molti bravissimi giovani con cui più di recente l'Ateneo aveva iniziato un dialogo, sia pur «precario»; e tuttavia di queste scelte si è fatto responsabilmente carico anche il sindacato.

Proprio a ridosso di queste considerazioni desidero accennare ad una delle questioni più spinose aperte dal rinnovato impulso dato ai modelli partecipativi. Mi riferisco all'annosa questione della negoziabilità dei poteri dirigenziali.

Trovo che con la nuova edizione dell'art. 5 comma 2 del d.lgs. 165/2001 sia stato rotto un argine e che vi sia stato un evidente cambio di passo rispetto al modello inaugurato con la riforma del 2009.

Pure Lorenzo Zoppoli, nel proprio saggio, evidenzia il fatto che i riferimenti agli artt. 5, c. 2, e 9, con riguardo agli intrecci tra partecipazione e prerogative dirigenziali, non portano affatto ad escludere dalla contrattazione proprio le materie menzionate dal legislatore.

Si legge ancora nel suo saggio che «l'art. 5, c. 2, novellato dal d.lgs. 75/2017, ad esempio, tutela l'esercizio "in via esclusiva" dei

poteri dirigenziali "fatte salve […] le ulteriori forme di partecipazione ove previste nei contratti collettivi di cui all'art. 9". Quindi i contratti collettivi nazionali, regolando le forme di partecipazione, regolano anche l'esercizio delle prerogative dirigenziali, che non sono così affatto escluse dalla contrattazione». Prescindendo dal fatto che si accetti, o meno, questa interpretazione – se cioè sui poteri dirigenziali si possa solo partecipare o spingersi pure a contrattarne le modalità di esercizio, ove i contratti collettivi lo prevedano – va, lo stesso, sottolineata la schizofrenia in questo punto preciso del complessivo impianto di riforma. Rispetto a tale specifico aspetto sarebbe opportuno prevedere un argine alla cooperazione nella gestione, in qualsiasi veste la medesima possa dispiegarsi. Perché qui si tratta di lasciare i dirigenti liberi di assumersi la responsabilità non solo rispetto al *quid* dei propri poteri (che non è proprio in discussione) ma pure rispetto al *quomodo* e quindi alle modalità di esercizio dei medesimi. Insomma: «Let managers manage»!

Come ho avuto modo di osservare in altra sede, lo spiraglio aperto con questa disposizione non è coerente con il complessivo impianto del d.lgs. 165/2001 e nemmeno con ragioni di opportunità sistemica.

Se si accelera sotto il profilo della responsabilità (variegata) delle dirigenze, contestualmente accettando la contrattabilità dell'esercizio dei relativi poteri micro-organizzativi e datoriali, l'effetto che si ottiene è un diabolico testa coda sistemico.

Questo perché da sempre la responsabilità invoca e pretende autonomia. Diciamo che la decisione dirigenziale è in natura autonoma e che, per tale ragione, a valle del sistema può pure misurarsi con una responsabilità viepiù crescente.

Il sistema non può, pertanto, spingere nella direzione della responsabilizzazione massima del dirigente e poi aprire alla co-decisione sindacale con la negoziabilità (delle modalità di esercizio) dei propri poteri. Si tratta di una vera e propria contraddizione sulla quale tornerò più avanti. Ecco perché la riforma incompiuta o meglio caducata della dirigenza è un vulnus sistemico i cui effetti negativi continuano a produrre un'onda d'urto che coinvolge pure questi temi. La tanto attesa distinzione fra responsabilità disciplinare e

dirigenziale della dirigenza, per esempio, avrebbe potuto costituire il luogo naturale di molti chiarimenti pure sotto questo specifico aspetto.

Va pure detto, senza infingimenti, che non tutta la dirigenza è dotata di una forza decisionale autentica, e che una codecisione in molti casi appare pure una scelta comoda.

Laddove esistono dei veri leader autorevoli, in grado di assumere consapevolmente decisioni e tracciare direzioni, questo eccessivo ingabbiamento rischia, viceversa, di paralizzare una virtuosa gestione. Va ricordato che la decisione autonoma del dirigente è proprio quella che può fare la differenza e segnare davvero una trasformazione nello stile. La vera domanda a questo punto diventa un'altra: ma davvero il nostro modello consta di un sistema di reclutamento in grado di selezionare dirigenti capaci di svolgere il ruolo di leader consapevoli? La gran parte dei dirigenti attualmente in servizio è ancora figlia di una stagione concorsuale in cui le prove di accesso si basavano sulla conoscenza delle principali materie giuridiche; nessuna verifica indirizzata, invece, sul possesso di competenze manageriali di virtuosa gestione del capitale umano.

B) La gestione dei rapporti di lavoro

L'analisi di questo spazio, il cui perimetro è tracciato sostanzialmente dall'art. 5 comma 2 del nuovo testo del d.lgs. 165/2001, è stata suddivisa in due parti. Del profilo promozionale del capitale umano si sono occupati Laura Calafà e Sandro Mainardi, mentre dell'aspetto afflittivo – il bastone, se svogliamo ricorrere alla metafora Brunettiana che ci accompagna da quasi un decennio ormai – si sono occupati Vincenzo Bavaro e Paola Saracini. Questo è il luogo in cui si invera la personalizzazione dell'azione amministrativa sia attraverso l'apporto del singolo, e mi riferisco soprattutto alla capacità manageriale della dirigenza, sia attraverso le relazioni collettive, posto che è proprio in questo ambito che le relazioni sindacali ritrovano vigore ed in cui addirittura vengono consegnate ai tavoli materie, sinora categoricamente escluse, come la valutazione.

Nei contributi che si sono specificamente occupati di questo spazio, può essere colto un aspetto assai condivisibile e cioè la valorizzazione che Laura Calafà ha fatto delle norme che conducono al benessere organizzativo dei lavoratori, pure nella forme di agevolazione della conciliazione vita-lavoro.

Personalmente credo molto nelle potenzialità della, sia pure scarna, disciplina esistente sino ad oggi. In effetti, non pare che il legislatore abbia fatto passi indietro; al contrario i timidi avanzamenti, anche rilanciando i soggetti che se ne devono occupare, dicono molto del trend che sembra affermarsi in questa direzione. Del tutto in sintonia con questo approccio si pone il saggio di Sandro Mainardi, nel quale vengono messe bene in risalto le progressioni economiche orizzontali (PEO) e verticali (PEV) come leve incentivanti per il personale. La pratica, ormai tristemente consolidata, del riconoscimento di default degli avanzamenti retributivi (PEO) a pressoché tutti i dipendenti, ha di fatto snaturato l'essenza di questo istituto peculiare per la genesi contrattuale e confluito in una disciplina legislativa.

Qui un ruolo fondamentale è assegnato alle diverse forme di relazioni sindacali. I criteri per l'accesso alle selezioni corrispondenti devono autenticamente essere selettivi e oggettivi e grande responsabilità hanno gli attori dei tavoli in sede integrativa decentrata. Pare assai condivisibile l'esortazione a conservare la natura premiale e incentivante delle PEO. Natura invece svilita dai riconoscimenti routinari e generalizzati delle precedenti edizioni applicative di questo strumento. Guardando alla riforma Madia molti autori hanno riscontrato diffusi *revirement* in più punti del sistema e con riguardo a diversi istituti. Pure in questo specifico campo dell'indagine è ravvisabile una importante reviviscenza: si tratta della vicenda delle PEV. Di fatto congelate subito dopo la riforma Brunetta, ritrovano, oggi, nuovo vigore contestualmente ad una evidente tendenza alla valorizzazione delle professionalità interne agli apparati. Condivisibile è il favore con cui viene salutata la nuova edizione delle PEV, posto che il legislatore pare voler accordare un certo privilegio alle professionalità cresciute dentro le amministrazioni, ammettendo la possibilità di una riserva del 20% agli interni

in fase di prima applicazione. In verità, in molti erano rimasti in attesa di questi avanzamenti, anzi, grande era il disagio se non addirittura l'insofferenza, percepibile in tutte quelle amministrazioni in cui si è preferito dar corso alle procedure di stabilizzazione, rinviando qualunque ragionamento sugli avanzamenti di carriera. In tutti questi casi le stabilizzazioni sono state vissute come scelte datoriali di valorizzazione dei nuovi assunti a discapito di chi ha lavorato, profondendo energia e professionalità dentro l'amministrazione. Insomma spesso sul piano applicativo è assai complicato mettere in equilibrio le opposte esigenze di fidelizzazione degli interni e di apertura agli esterni; ciò con inevitabili conflitti che non fanno bene a nessuno.

Quanto al piano della gestione che coinvolge gli aspetti afflittivi, i contributi di Vincenzo Bavaro e Paola Saracini appaiono ricchi di spunti.

Sono certamente d'accordo con Vincenzo Bavaro nel momento in cui invita a non considerare obbligatoria l'azione disciplinare snaturandola e trasformandola in un'accetta, più che nel bastone di cui si è pocanzi detto. E questo nella virtuosa prospettiva di recuperare la ratio di leva datoriale da usare saggiamente e con tutto l'approccio del buon padre di famiglia; il che costituisce il background dello speculare esercizio del medesimo potere datoriale rilevabile nel settore privato. Non è possibile, insomma, considerare il potere disciplinare funzionalizzato al raggiungimento dell'interesse pubblico dell'efficienza. I poteri gestionali, fra i quali va certamente annoverato il potere disciplinare, si muovono nell'area delimitata dall'art. 5 comma 2 del d.lgs. 165/2001: ovvero l'area della mera finalizzazione e non della funzionalizzazione al raggiungimento dell'interesse pubblico. Si tratta di uno spazio dominato da atti privatistici che non hanno come proiezione immediata la soddisfazione del pubblico interesse; lo guardano in lontananza, ne sono pure ispirati, ma restano meramente finalizzati al relativo raggiungimento.

Il dirigente, cioè, non può essere privato del potere gestionale di ritenere se il fatto abbia rilevanza disciplinare, oppure no; e cioè di soppesare, secondo il suo personale stile di leader, ma pure di

buon padre di famiglia, se l'infrazione meriti, o meno, una sanzione, evitando quel «rigore inflessibile» di cui ci ha parlato qualche anno fa Umberto Carabelli.

La natura di valutazione discrezionale (datoriale) è confermata dall'art. 55-*sexies*, c. 3, secondo cui solo se «il mancato esercizio» è «senza giustificato motivo» ovvero è dovuto a «valutazioni manifestamente irragionevoli» il dirigente/responsabile potrà essere sanzionato a sua volta.

Si potrebbero fare innumerevoli esempi nei quali la valutazione del dirigente/responsabile di non attivare il procedimento disciplinare sia stata giustificata dalla valutazione che un intervento (di esercizio del potere) organizzativo o di controllo potesse risolvere la situazione e migliorare l'efficienza/produttività ben più di una contestazione disciplinare. Sul piano della patologia dei rapporti rileva, poi, la parte della riforma che si occupa del rimedio reintegratorio. Qui si colloca il ragionamento di Paola Saracini, la quale coglie nello strumento della reintegrazione – codificato *expressis verbis* dal legislatore nel nuovo art. 63 del d.lgs. 165/2001 – un'importante funzione di riequilibrio micro organizzativo, avendo sostanzialmente il compito di compensare l'assenza, in molte realtà amministrative, di sistemi di valutazione veramente affidabili.

C) La valutazione

E veniamo all'ultimo campo semantico in cui rinvengo le tracce del necessario valore da assegnare alla persona. Si tratta del «sistema valutazione», che unanimemente viene riconosciuto come uno degli strumenti chiave della riforma. Molte sono le illusioni, e ancor più le delusioni, che hanno accompagnato lo sviluppo del sistema valutazione, come correttamente osservato da Elisa D'Alterio nel suo contributo. Il solo effetto certo e non illusorio è, probabilmente, quello di avere costretto le amministrazioni a progettare traiettorie e strategie di lungo periodo: cioè obiettivi.

Proprio rispetto alla valutazione sembra opportuno sviluppare qualche considerazione ed evidenziare alcune preoccupazioni, più

che criticità. Al riguardo si potrebbe dire che la rivisitazione delle regole in materia di valutazione esprime il vero cuore pulsante della riforma Madia. La logica della *governance* dal basso, è particolarmente visibile a valle del sistema, cioè là dove il legislatore ha collocato il momento della verifica delle buone capacità delle persone. Proprio qui dovrebbe inverarsi il momento di inclusione dall'esterno e dall'interno degli apparati.

A) Dall'esterno: i cittadini da soli o in forma associata, dialogando direttamente con l'OIV, entrano nel percorso di ponderazione del valore della performance organizzativa, come portatori di una sorta di interesse diffuso alla buona organizzazione, realizzando così la massima apertura delle amministrazioni. Uso volutamente una categoria ben nota agli studiosi di diritto amministrativo, poiché tradizionalmente la permeabilità degli apparati pubblici è correlata alla raffigurazione di una posizione giuridica di cui si è in qualche modo portatori.

B) Dall'interno: gli utenti interni ottengono «voice» dall'art. 19-*bis* del d.lgs. 150/2009, testo novellato. Dinanzi all'interrogativo relativo a chi siano gli utenti finali interni, è possibile prospettare la tesi secondo cui i medesimi siano ravvisabili in tutti i colleghi, i collaboratori, o più in generale gli appartenenti all'organizzazione considerata, per i quali si produca un bene o un servizio e che sono posti immediatamente più a valle nella catena fornitore-cliente, la quale diventa il principale punto di riferimento per l'intera compagine organizzativa.

In effetti, alla apparente lacuna che qualche tempo fa veniva evidenziata dal parere del Consiglio di Stato[2], e riassumibile nel fatto che gli unici a non avere *voice* nel modello disegnato dal legislatore

[2] Il Consiglio di Stato, sul punto, ha espressamente manifestato le proprie perplessità affermando che «con il nuovo art. 19-*bis* sulla partecipazione dei cittadini e degli "altri utenti finali", risulta che gli unici soggetti a non aver alcuna voce in capitolo nella materia specifica sono i dipendenti di qualifica inferiore a quella dirigenziale». Cfr. Parere reso nell'Adunanza della Commissione speciale dell'11 aprile 2017, n. 917, consultabile al seguente indirizzo internet: https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/Approfondimenti/PubblicoimpiegoprivatizzatoPerformance/ConsigliodiStato21aprile2017n.917/index.html.

dell'ultima riforma fossero i collaboratori – e in generale il personale che collabora dirigenti e pre-dirigenza – si può contrapporre una lettura interpretativa tale per cui l'endiadi utenti-interni possa essere intrepretata estensivamente, proprio nel senso suggerito dagli studiosi di organizzazione, fino a ricomprendere tutto il personale in genere, cioè tutti i dipendenti.

E qualora l'interprete nella prassi applicativa avesse dubbi, o magari si fosse distratto nella lettura, il legislatore ribadisce l'approccio in un ulteriore nuovo passaggio normativo l'art. 14, c. 4 *bis*, del d.lgs. 150/2009, che appunto stabilisce che gli OIV validino la relazione sulla performance «tenendo conto anche delle risultanze delle valutazioni realizzate con il coinvolgimento dei cittadini e degli altri utenti finali per le attività e i servizi rivolti».

Anche l'art. 19 *bis*, c. 5, d.lgs. 150/2009 è molto chiaro nel configurare, sempre in capo all'OIV, il potere di verificare che questi compiti di adozione dei sistemi di rilevazione del gradimento di utenti finali e *cives* siano stati onorati, assicurando pure la pubblicazione dei risultati in forma chiara e comprensibile e, cosa assai importante, tenendone conto ai fini della valutazione della performance organizzativa e della validazione della relazione sulla performance. In questo modo v'è una chance di attivazione di un possibile circuito di valutazione *bottom up* che rappresenta la massima aspirazione nei modelli di valutazione più sofisticati.

Sempre sotto il profilo interno, non poteva mancare proprio qui, a valle del sistema, al momento della verifica, l'apertura al dialogo con le parti sindacali. In quale forma si vedrà nella prassi applicativa. Gli attori sindacali hanno possibilità di essere coinvolti proprio in quella materia che la riforma Brunetta aveva categoricamente escluso dall'area della contrattazione, e questo è un indubbio fattore di novità e possibilità di condivisione. Certo è pure il momento di sfoderare la massima maturità sindacale per evitare inopportune tracimazioni o particolarismi che non fanno bene a nessuno.

I criteri generali dei sistemi di valutazione sono oggetto di confronto sia nel comparto delle funzioni centrali che in quello delle funzioni locali. Non va sottovalutato il fatto che il sistema di

misurazione e valutazione della performance (SMVP) è il tipico atto di macro organizzazione sinora rimasto appannaggio esclusivo delle amministrazioni. Potersi confrontare giusto in questo punto del sistema equivale ad avere consapevolezza di metodologie e sistemi adeguati al tipo di organizzazione amministrativa.

Concludendo, se il filo rosso sotteso a tutti i campi semantici, qui declinati, è il ritrovato valore delle persone, esiste almeno un altro minimo comune denominatore che attraversa tutti i luoghi della riflessione sopra evidenziati: la necessaria maturità di tutti gli attori coinvolti nella implementazione del modello, specie sul piano delle relazioni sindacali.

Riferimenti bibliografici

Ales E. (2018), *L'esercizio partecipato del potere di organizzazione*, in Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, p. 41 ss.

Bellavista A. (2018), *Contrattazione collettiva e partecipazione sindacale nella riforma Madia*, in Garilli A. *et al.* (2018), *Il lavoro alle dipendenze della PA dopo la riforma Madia*, Milano, Wolters Kluwer, p. 57 ss.

Barbieri M., bellavista A.(2015), *Introduzione. Una riforma senz'anima*, in RGL, I, p. 473 ss.

Bavaro V. (2018), *Note sul potere disciplinare nel lavoro pubblico fra aziendalismo e amministrativismo,* in RGL, n. 3, I, p. 507 ss.

Bordogna L. (2019), *I contenuti dei contratti collettivi dell'ultimo rinnovo: una panoramica*, Intervento al Convegno, *Il lavoro pubblico e la riforma Madia: organizzazione, gestione e valutazione*, Roma, 16 novembre 2018, in questo volume.

Borgogelli F. (2019), *Le ragioni giuridiche della valutazione e le aporie del sistema*, Intervento al Convegno, *Il lavoro pubblico e la riforma Madia: organizzazione, gestione e valutazione*, Roma, 16 novembre 2018, in questo volume.

Boscati A. (2017), *La riforma mancata: il ruolo della dirigenza pubblica nei nuovi assetti*, in LPA, p. 46 ss.

Calafà L. (2018), *Marginalità apparente: l'innovazione organizzativa nelle PA alle soglie della XVIII legislatura,* in RGL, n. 3, I, p. 473 ss.

Casillo R., Tufo M. (2018), *Il lavoro agile (artt. 18-24, l. n. 81/2917)*, in Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, p. 204 ss.

Carabelli U. (2009), *I poteri dirigenziali nel limbo della non contrattabilità*, in RU, 2009, p. 29 ss.

Carabelli U. (2010), *La «riforma Brunetta»: un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche,* in WP Massimo D'Antona 101/2010.
D'Alessio G., Zoppoli L. (2017), *Riforma della pubblica amministrazione: osservazioni sugli schemi di d.lgs. attuativi dell'art. 17 della legge n. 124/2015*, in *www.astrid-online.it*.
D'Alterio E. (2018), *Dall'amministrazione di risultato all'amministrazione «performante»: storia di paradossi in tema di pubblico impiego*, in RGL, n. 3, I, p. 488 ss.
D'Antona M. (1997), *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni,* in ADL, 4, p. 35 ss.
D'onghia M. (2018a), *Il fabbisogno del personale pubblico e le politiche di reclutamento tra nuove sfide e riduzione dei costi*, in RGL, n. 3, I, p. 435 ss.
D'onghia M. (2018b), *Organizzazione degli uffici e superamento delle dotazioni organiche,* Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, p. 77 ss.
Delfino M. (2018), *I nuovi «spazi negoziali»*, in Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, p. 29.
Della Rocca G., Ponzellini A.M. (2018), *I dilemmi della riforma dell'organizzazione pubblica: adempimenti o risultati?*, in DLM, p. 168.
Del Punta R. (2006), *CSR, organizzazione e qualità del lavoro*, in Montuschi L., Tullini P. (a cura di), *Lavoro e responsabilità sociale dell'impresa*, Zanichelli Editore.
Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di) (2018), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino.
Gabriele A. (2018), *La misurazione e valutazione della performance nella PA tra nodi irrisolti e incoerenza di sistema* in Garilli A. *et al* (2018), *Il lavoro alle dipendenze della PA dopo la riforma Madia*, Milano, Wolters Kluwer, p. 125 ss.
Garilli A., Riccobono A., De Marco C., Bellavista A., Marinelli M., Nicolosi M., Gabriele A. (2018), *Il lavoro alle dipendenze della PA dopo la riforma Madia*, Milano, Wolters Kluwer.
Gargiulo U. (2009), *La promozione della meritocrazia*, in Zoppoli L. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, p. 355 ss.
Mainardi S. (2018), *La valorizzazione delle risorse umane nelle PA. Trattamenti accessori e fondi per la contrattazione integrativa*, in RGL, n. 3, I, p. 453 ss.
Mainardi S. (2010), *Profili della responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici,* in RGL, I, p. p. 615 ss.
Monda P. (2018), *La valutazione delle performance: programmazione degli obiettivi e gestione premiale*, in Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, p. 370 ss.
Natullo G. (2018), *Tra legge e contratto: «l'equilibrio instabile» del sistema delle fonti del lavoro pubblico,* in Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, p. 15 ss.

Nicosia G. (2018), *I soggetti della valutazione (percorsi di apprendimento organizzativo)*, in Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino.

Nicosia G. (2015), *Le relazioni sindacali che verranno: riflessioni e questioni sul ruolo degli attori negoziali in sede decentrata nel disegno di riforma Renzi-Madia*, LPA, p. 633 ss.

Pedrazzoli M. (2018), *Sulla partecipazione dei lavoratori e la sua essenza costituzionale*, in Studi in onore di Raffaele De Luca Tamajo, a cura di L. Calcaterra, Vol II, *Tutele del lavoro ed esigenze della produzione*, 1551.

Pioggia A. (2007), *La managerialità nella gestione amministrativa,* in Merloni F., Pioggia A., Segatori R., (a cura di), *L'Amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, 117.

Pioggia A. (2008), *Managerialità della dirigenza. Trasparenza nell'organizzazione degli uffici e nella gestione delle risorse umane*, in G. D'Alessio (a cura di), *L'amministrazione come professione, I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Il Mulino, 63.

Ricci M., Di Noia F. (2017), *Relazioni sindacali e contrattazione collettiva nel settore pubblico dopo la riforma Madia e i rinnovi contrattuali*, in LPA, 1.

Rodotà S. (2007), *Dal soggetto alla persona*, Editoriale Scientifica.

Ruffini R. (2017a), *Evoluzione «organizzativa» per la PA italiana ed evoluzione dei modelli di relazioni sindacali,* in Risorse Umane, n. 1, p. 9 ss.

Ruffini R. (2017b), *Editoriale. Per un nuovo discorso sul management pubblico e sul pubblico impiego,* in Risorse umane, n. 3, p. 2.

Saracini P. (2018), *Licenziamento ingiustificato e reintegrazione nel lavoro pubblico*, in RGL, n. 3, I, p. 524 ss.

Spinelli C. (2018), *Il lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni*, in RGL, I, p. 127 ss.

Talamo V. (2017), *Relazioni collettive e dirigenza pubblica: prove di legislazione al test della Consulta (ed ancora alla ricerca di un assetto ragionevole)*, in WP Massimo D'Antona, IT n.330/2017.

Vallauri M.L. (2019), *Una sfida alla PA dal lavoro agile,* Intervento al Convegno, *Il lavoro pubblico e la riforma Madia: organizzazione, gestione e valutazione*, Roma, 16 novembre 2018, in questo volume.

Vecchi G. (2019), *La valutazione della performance: strumento per una – non più rinviabile – politica di sviluppo organizzativo nel settore pubblico,* in questo volume.

Zoppoli A. (2018), *La dirigenza pubblica tra mancata riforma e persistenti equivoci,* in Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino.

Zoppoli L. (2018a), *Il rapporto tra legge e contratto collettivo e il nuovo modello di relazioni sindacali «partecipate»*, in RGL, I, n. 3, p. 408 ss.

Zoppoli L. (2018b), *Perché una quarta riforma del lavoro pubblico?,* in Quaderni di DLM, e WP Massimo D'Antona n. 366/2018.

*Paola Saracini**

Organizzazione, gestione e valutazione nella riforma Madia: una chiosa introduttiva

1. Vorrei proporre alcune riflessioni su tre aspetti che mi sembrano cruciali per il tema di cui si discute oggi, in questo Convegno, e sui quali tenterò di stimolare ulteriormente il dibattito.

Ferma restando la rilevanza della persona e della dimensione personalistica delle amministrazioni – che come ho avuto modo di scrivere, insieme a Gabriella Nicosia e a Carla Spinelli, ci ha guidato nella costruzione del numero 3/2018 della *Rivista* che oggi si presenta e la cui prima parte è prevalentemente dedicata proprio al lavoro pubblico nella riforma Madia –, in un ideale gioco delle parti e per arricchire la discussione, sono portata a mettere, per così dire, il dito nella piaga su questioni più strettamente organizzative.

Come sentiamo dire da anni e in tanti contesti, benché ancora non a sufficienza evidentemente, anche qui si misura la cifra della cd. privatizzazione del lavoro pubblico: nel passaggio dell'esercizio del potere organizzativo e gestionale da una logica «burocratica» ad una «organizzativa» e nella salvaguardia di tale logica organizzativa proprio attraverso il puntuale e responsabile esercizio dei poteri istituzionalmente preposti alla sua realizzazione.

Mi piace ricordare una di quelle (se non forse la migliore) sintesi teorico-pratica della «privatizzazione» che dobbiamo a due illustri studiosi del diritto amministrativo (il compianto Andrea Orsi Battaglini e Alfredo Corpaci): il passaggio *dalla funzionalizzazione analitica a quella sintetica*; espressione di una diversa concezione giuridica dell'organizzazione, che si fa nella complessità e nella dinamicità del reale, da cui deriva che il potere organizzativo non debba essere

* Professoressa presso l'Università del Sannio.

analiticamente regolato nel suo esercizio ma possa esprimersi più liberamente e il suo esito, intrinsecamente variabile, sia poi specularmente e necessariamente sottoposto a verifica nel suo insieme, nel suo momento conclusivo.

2. La prima riflessione che vorrei proporre guarda al rapporto del potere organizzativo/gestionale con il soggetto sindacale, del resto una delle ragioni della «privatizzazione». Più precisamente vorrei soffermarmi sull'annosa questione della partecipazione e, specificatamente, delle sue ricadute sulla negoziabilità dei poteri dirigenziali. Attenendo all'autonomia del potere negoziale, credo sia un punto davvero decisivo.

È chiaro che il legislatore, anche in questa Riforma – da un lato attribuendo alla dirigenza il potere/dovere di decidere da sola e, dall'altro, eliminando eventuali alibi da opporre in caso di valutazione non positiva del suo operato – intende svincolare il dirigente il più possibile dalle eventuali pressioni sindacali in sede decentrata ed evitare che lo stesso risulti schiacciato tra il potere politico e la pressione sociale. Scelta comprensibile se si guarda all'esperienza concreta ma, forse, incoerente se la si rapporta alla piena autonomia del dirigente nella gestione delle risorse umane che, oggi, arriva sino al punto di attribuirgli il potere unilaterale di decidere su materie contrattabili anche in fase, dopotutto, di trattativa (art. 40, c. 3-*ter*, d.lgs. 165/2001). Un potere, come noto, introdotto nel 2009, con il d.lgs. 150 (art. 54, c. 1), ma poi confermato dal d.lgs. 75/2017 (art. 11, c. 1, lett. e), sebbene ne siano stati modificati i presupposti causali, pure attraverso un coinvolgimento della contrattazione nazionale chiamata a fissare i termini minimi di durata delle sessioni negoziali; ma è indubbio che si tratti, pur sempre, di un potere rilevante.

Insomma, da un lato, si continua a chiedere al dirigente di operare come nel privato, dove chi esercita il potere direttivo sceglie in autonomia le modalità attraverso cui perseguire gli obiettivi prefissati, e, dall'altro, gli si nega a priori la possibilità di instaurare rapporti con le organizzazioni sindacali che possano concludersi con la stipulazione di un accordo su una pluralità di materie.

Oggi sicuramente, rispetto all'impianto del 2009, un deciso passo in avanti è stato fatto: la riforma Madia ha aumentato gli spazi di contrattazione e, guardando i nuovi contratti collettivi di comparto, anche la qualità della partecipazione – penso, ad esempio, all'istituto del «confronto». Tuttavia, la stessa riforma sembra ancora negare il passaggio partecipazione/contrattazione (artt. 5, 9 e 40, d.lgs. 165/2001).

Occorre allora chiedersi se questa scelta sia quella giusta per lo sviluppo di genuine dinamiche organizzative, da cui non può prescindersi per una pubblica amministrazione efficiente e a servizio dei cittadini, o se, al contrario, si poteva fare qualcosa di diverso, almeno in riferimento proprio alla forma di partecipazione più spinta, ossia il «confronto», che nei contratti, tra l'altro, è previsto su materie «che sembrano contigue o per lo meno difficili da distinguere da quelle della contrattazione» (come scrive Lorenzo Zoppoli nel numero della *Rivista* che oggi si presenta). Da questo punto di vista sarà molto interessante osservare il funzionamento di questi modelli in sede decentrata. Per il momento credo che il dibattito ci darà altri spunti di riflessione.

3. La seconda considerazione, non distante dalla prima, guarda al potere organizzativo gestionale nella sua dimensione afflittiva e, in particolare, al potere disciplinare e alla sua obbligatorietà.

Questione molto delicata, sulla quale non a caso si sofferma il saggio di Vincenzo Bavaro – sempre nel numero 3/2018 della *Rivista* – che arriva anche a ricavare l'obbligatorietà dell'azione già dal «contratto» piuttosto che dalla «legge» e, tuttavia, critica la tendenza a considerare le sanzioni disciplinari come principale strumento di contrasto della scarsa produttività del lavoro pubblico. Una critica che mi sento di condividere in quanto, anche da questo punto di vista non si può pensare che l'adeguatezza delle dinamiche organizzative, in contesti peraltro così diversi e diversificati, possa essere realizzata attraverso imposizioni formali. In tal senso, non intravedo segnali di miglioramento neppure nel recente intervento del Governo, che manifesta, tra le sue – si badi – *prime* preoccupazioni in tema di regole per il lavoro pubblico, la lotta all'assenteismo,

normalmente inquadrata tra le cause di inefficienza delle pubbliche amministrazioni: e, non contento dei diversi sistemi di rilevazione automatica dell'osservanza dell'orario di lavoro, ne introduce altri connotati da una rilevazione biometrica e di videosorveglianza, a conferma, ancora una volta – almeno così sembrerebbe – dell'idea che per combattere l'inefficienza bisogna scovare e punire i fannulloni (mi riferisco al d.d.l. «Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo», cd. «decreto concretezza», approvato a dicembre 2018 dalla Commissione Lavoro del Senato e ora in discussione presso le Commissioni Affari Costituzionali e Lavoro della Camera e, in particolare all' art. 2, c. 1).

Insomma, riprendendo quanto scritto da Bavaro più in generale sul problema dell'assenteismo, mi sembra che ancora una volta quest'ultimo sia stato «banalizzato riducendolo a mera questione disciplinare». E per converso, mi preme sottolineare, nuovamente, che – a mio avviso – le disfunzioni organizzative non si possono risolvere semplicemente e automaticamente con meccanismi impositivi, bensì occorre innescare circuiti virtuosi, genuine dinamiche organizzative. In sostanza, mi pare che, come accennavo, la questione ci riporti alle preoccupazioni e ai timori emersi in relazione alla partecipazione nei confronti di chi impersona l'organizzazione.

Ed entrambe le questioni ci conducono, più in generale, al tema della valutazione e con esso, in una sorta di ideale cerchio, nuovamente alla ricostruzione di Orsi Battaglini e Corpaci sulla funzionalizzazione sintetica, inizialmente richiamata. Donde, la scelta di questo Convegno di porre al centro la sequenza: organizzazione, gestione e valutazione.

4. Dunque, la valutazione. Sul tema ci sarebbe tanto da dire. Gabriella Nicosia nella sua introduzione ci ha già detto molto e oggi, certamente, sentiremo tanto altro. Io qui richiamo il tema soltanto per soffermarmi velocemente su un ultimo aspetto che mi sta particolarmente a cuore: la reintegrazione del dipendente pubblico, che pure, come sappiamo, ha dato (non a caso) parecchio filo da torcere negli ultimi anni.

Vorrei semplicemente soffermare l'attenzione sul fatto che, a mio avviso, la scelta del legislatore di mantenere la reintegrazione nel lavoro pubblico anche in questa ennesima riforma si comprende, non per la presenza di vincoli costituzionali insuperabili – come pure ritiene una diffusa opinione – ma, piuttosto, perché ancora non c'è un sistema di regolazione automatico e strutturale delle decisioni organizzative; un sistema che metta al riparo da soluzioni avventate, poco attente alla tutela del lavoro e poco funzionali per l'organizzazione.

E con questo ritorniamo alla valutazione, precisamente all'assenza di un affidabile sistema di valutazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni.

Riferimenti bibliografici

Garilli A., Ricccobono A., De Marco C., Bellavista A., Marinelli M., Nicolosi M, Gabriele A. (2018), *Il lavoro alle dipendenze della PA: dopo la «Riforma Madia»*, Cedam, Wolters Kluwer, Milano.

Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L. (2018), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (cd. riforma Madia),* Giappichelli, Torino.

Orsi Battaglini A. (1993), *Fonti normative e regime giuridico del rapporto d'impiego con enti pubblici*, in *DLRI*, p. 461 ss.

Orsi Battaglini A., Corpaci A. (1999), *Sub art. 4*, *I*, in Corpaci A., Rusciano M., Zoppoli L., (a cura di), *La riforma dell'organizzazione dei rapporti di lavoro e del processo amministrativo (d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29)*, Commentario, in *NLCC*, cc. 1098 ss.

Ricci M. Di Noia F. (2017), *Relazioni sindacali e contrattazione collettiva nel settore pubblico dopo la riforma Madia e i rinnovi contrattuali*, in *LPA*, numero unico, p. 1 ss.

Zoppoli A. (2018), *La dirigenza pubblica tra mancate riforme e persistenti equivoci*, in Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L , *op. cit*., p. 317 ss.

Zoppoli L. (2018), *Perché una quarta riforma del lavoro pubblico*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona» .IT* – n. 366, p. 1 ss.

RELAZIONI

*Alessandro Bellavista**

Il dirigente pubblico e i suoi poteri alla luce della riforma Madia

1. *Premessa*

La dirigenza pubblica vive, da diverso tempo, vicende alquanto tormentate. È noto che ad essa è stato attribuito un ruolo centrale da parte del legislatore che ha avviato la stagione riformatrice apertasi all'inizio degli anni novanta del secolo scorso. Tuttavia, nonostante i molteplici ritocchi dello statuto della dirigenza effettuati nel corso degli anni, restano e non sono mai stati sciolti tanti nodi, di vario genere e determinati da diverse fonti, che ostacolano l'effettiva possibilità per la dirigenza di svolgere le funzioni assegnate nel modo migliore: e cioè, comportandosi come un vero e proprio manager. D'altra parte, la presenza di una dirigenza che si muova in un'ottica manageriale è sempre stata considerata, in base alle logiche del *New Public Management*, la precondizione fondamentale affinché l'organizzazione pubblica possa effettivamente adottare la prospettiva del cosiddetto modello d'impresa, abbandonando il cosiddetto modello burocratico.

Il governo Renzi aveva progettato un'ampia riforma dello statuto della dirigenza pubblica contenuto in uno schema di decreto legislativo, forgiato in attuazione dell'art. 11 della l. delega n. 124/2015. Il testo presentava poche luci e molte ombre. Tuttavia, tale progetto è stato bloccato a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016 che ha censurato gli artt. 11 e 17 della l. delega n. 124/2015 (quest'ultimo conteneva la delega per il

* Professore presso l'Università di Palermo.

riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), per violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, poiché i decreti legislativi avrebbero inciso «su competenze statali e regionali inestricabilmente connesse» (Garilli, 2018, p. 5).

Lo schema di decreto legislativo sulla dirigenza era stato varato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri, il 24 novembre 2016, a ridosso della scadenza della delega che lo riguardava, e appena un giorno prima della pubblicazione della citata sentenza della Consulta. Sicché, l'iter del provvedimento s'è bloccato e il successivo governo Gentiloni ha potuto solo dare attuazione, rispettando le prescrizioni della Corte costituzionale, alla delega (alquanto generica) per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni che aveva un termine più lungo rispetto a quello presente nella delega per la dirigenza. Così, sono stati emanati i d.lgs. 74 e 75 del 2017 che rispettivamente modificano il d.lgs. 150/2009 e il d.lgs. 165/2001. Questo grappolo di provvedimenti dà vita a quella che è stata denominata, dagli addetti ai lavori, la quarta riforma del lavoro pubblico ovvero la riforma Madia.

Va sottolineato, tuttavia, che il modello originario della riforma del governo Renzi, che sembrava emergere dalla legge delega e dallo schema di decreto legislativo sulla dirigenza, era ben diverso da come poi sarebbe stato concretato nei testi legislativi finali. In particolare, esso appariva diretto a confermare l'impostazione della riforma Brunetta volta alla limitazione dello spazio delle relazioni sindacali, nonché ad esaltare il ruolo della politica nella gestione del lavoro e dell'organizzazione pubblica e a mantenere la dirigenza pubblica in un forte stato di sudditanza nei confronti degli organi politici titolari del potere di nomina. Tuttavia, è molto probabile che l'approssimarsi delle scadenze elettorali (il referendum costituzionale del dicembre 2016 e la fine della legislatura) abbia indotto la coalizione di governo ad ammorbidire i toni di partenza, scontando peraltro lo stop al decreto legislativo sulla dirigenza dovuto alla citata pronuncia della Consulta.

2. L'attuale posizione della dirigenza pubblica

Benché lo statuto della dirigenza sia rimasto inalterato per effetto della scure della Corte costituzionale, la novella contiene innovative disposizioni che, in vari modi, concernono l'azione e i poteri del dirigente pubblico.

Certo restano tuttora in piedi molteplici vincoli e prescrizioni che condizionano fortemente la dirigenza nelle sue scelte manageriali, imponendo comportamenti a priori ritenuti opportuni e delineati dalla normativa legale.

Va ricordato, infatti, che, con la precedente riforma Brunetta, lo spazio per una vera attività manageriale del dirigente pubblico risultava fortemente compromesso da una regolazione eteronoma, per via legislativa, impositiva di vincoli finalistici, di dettagliate procedure e senza sufficienti margini di elasticità. Tale ripristino di una prescrittiva regolazione unilaterale (in mano agli organi politici) si realizzava in assoluta controtendenza con lo spirito e con il paradigma del percorso di riforma della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'organizzazione all'interno delle pubbliche amministrazioni avviato all'inizio degli anni novanta del secolo scorso.

Come s'è già accennato, infatti, la caratteristica principale di tale processo di trasformazione è stata quella di adottare logiche e modelli di funzionamento ispirati a quelli delle imprese private, in modo da meglio garantire l'orientamento al risultato dell'azione amministrativa rispetto alla precedente bardatura pubblicistica. In questo contesto, emergeva la stringente necessità della managerializzazione della dirigenza pubblica, in una stregua simile a quella dell'omologa figura operante nel settore privato.

Tuttavia, il modello privatistico non ha prodotto i miglioramenti attesi e ha determinato una serie di perversi effetti inaspettati. Ciò soprattutto è dipeso dall'ingenuità con cui l'idea aziendalistica è stata trapiantata nelle pubbliche amministrazioni, senza le opportune cautele in un contesto in cui operano incentivi e condizionamenti diversi da quelli prevalenti nel settore privato; nonché dalla fortissima refrattarietà del ceto politico a perdere l'effettivo comando delle amministrazioni e la capacità di condizionamento anche delle

più minute attività gestionali, in vista del costante perseguimento dell'acquisizione a tutti i costi del consenso della platea degli elettori presenti e futuri.

Di fatto è mancato, a tutti i livelli, un vero datore di lavoro, e cioè una figura in grado di adottare le modalità di comportamento tipiche del suo omologo nel settore privato, contraddistinte dal primario interesse al rendimento della propria organizzazione e dalla capacità di instaurare equilibrate relazioni con le organizzazioni sindacali, in un contesto di vera contrapposizione d'interessi.

Sicché, la riforma Brunetta prendendo atto delle distorsioni della regolazione bilaterale degli interessi ha reagito con ricette esasperate. E cioè, invece di cercare di correggere le criticità messe in evidenza dall'esperienza, in modo tale da rafforzare l'autonomia e la correlativa responsabilità della dirigenza, e da correggere le patologie della politica, ha scelto la drastica soluzione della rivitalizzazione del primato della regolazione unilaterale, inserendo il dirigente in una sorta di gabbia decisionale di puro stampo tayloristico.

Pertanto, come s'è osservato, alla coppia «autonomia-responsabilità di risultato» è sostituita la coppia «obbligo legislativo-responsabilità da trasgressione di regola di condotta» (Battini, 2016, p. 6). Così, «la legge prende a regolare minuziosamente il processo di valutazione della *performance* e obbliga alla compilazione di graduatorie del personale, articolate in tre fasce di merito, in cui tutti i dipendenti devono essere distribuiti secondo una curva gaussiana rigidamente predeterminata, sulla cui base promozioni e retribuzioni incentivanti devono essere attribuite in modo selettivo». E «la legge circonda poi di sanzioni, a carico del dirigente, il mancato esercizio da parte di quest'ultimo delle proprie prerogative datoriali, con particolare ma non esclusivo riferimento al potere disciplinare». Inoltre, «a ciò si accompagna una trasfigurazione della responsabilità dirigenziale, che da responsabilità per violazione di obblighi di risultato diviene, attraverso una lunga serie di fattispecie speciali, incrementata anche dalle leggi sulla trasparenza e sulla corruzione, responsabilità per violazione di obblighi di processo» (Battini, *ibidem*).

Di conseguenza, s'è realizzata una «sistematica creazione di

circuiti sanzionatori o di responsabilità direttamente aggregati allo svolgimento della prestazione valutata come erronea o non efficace rispetto al percorso di legge, con una giurisprudenza contabile ormai adusa a individuare, in corrispondenza, ipotesi tanto frequenti quanto eterogenee di danno erariale, supportato dal cosiddetto dolo di gestione o contrattuale, addirittura da considerarsi sostanzialmente *in re ipsa* laddove i termini dell'adempimento siano previsti da norma di legge» (Mainardi, 2018, p. 454).

D'altra parte, con un effetto a cascata, la riforma Brunetta imponeva al dirigente un paradigma di gestione del personale alquanto primitivo e rudimentale, improntato all'uso di una miscela tra sistema sanzionatorio e premiale specie di tipo individuale e comunque sempre basato su principi di selettività necessaria.

2. La partecipazione sindacale nella riforma Madia

Beninteso, sembra indiscutibile che sia la riforma Madia sia la conseguente nuova tornata contrattuale nazionale offrono alcune possibilità per un recupero della prospettiva manageriale all'interno delle amministrazioni pubbliche. Inoltre, il ripristino del principio della primazia della regolazione bilaterale dei trattamenti dei lavoratori pubblici, operato con la modifica dell'art. 2 del d.lgs. 165/2001, che riporta la situazione normativa al periodo precedente la riforma Brunetta, induce a ritenere che il legislatore abbia scommesso nuovamente sulla rinnovata capacità della contrattazione collettiva di essere un importante strumento per la riforma delle pubbliche amministrazioni.

D'altra parte, l'esperienza ha demistificato il mito che il cambiamento organizzativo dipenda dalle sole riforme legislative o dalla creazione a tavolino di una dirigenza tecnocratica e manageriale, ma in realtà esposta a condizionamenti ed incentivi che impongono una logica di comportamento molto diversa da quella diffusa nel settore privato. Inoltre, come s'è giustamente osservato, è stato del tutto fallace pensare che, in un settore ad alta intensità di lavoro e ad alta densità sindacale, come quello delle pubbliche amministrazioni,

potesse avere successo una riforma, come quella Brunetta, che prescindeva dal consenso dei lavoratori e dei loro sindacati e che anzi mirava a ridurre al minimo gli spazi negoziali e le forme di partecipazione sindacale.

In effetti, è vero che «la mediazione sociale e istituzionale che si realizza attraverso le relazioni sindacali, la ricerca del necessario consenso sulle decisioni datoriali sono «imperativi funzionali» delle organizzazioni». Sicché, «il divieto per legge non fa venire meno l'esigenza». E che «c'è anzi la possibilità che la risposta ad un'esigenza comunque presente avvenga attraverso mediazioni caratterizzate da maggiore opacità, con i connessi rischi di «opportunismo» e di minore controllabilità» (Gasparrini, Mastrogiuseppe, 2017, p. 90).

In questo paradigma organizzativo più realista trova pienamente giustificazione il rinnovato sistema di relazioni sindacali. Anzitutto, i nuovi artt. 5 e 40 del d.lgs. 165/2001, seppure confermino (opportunamente) la non negoziabilità delle cosiddette prerogative dirigenziali, e in particolare l'organizzazione degli uffici e l'organizzazione del lavoro, allargano la possibilità, per i contratti collettivi nazionali, di introdurre forme di partecipazione sindacale diverse dalla mera informazione, come era esplicitamente previsto dalla riforma Brunetta.

I nuovi contratti di comparto hanno sfruttato l'occasione e costruito un sistema di relazioni sindacali che, pur garantendo la necessaria distinzione di ruoli, apre interessanti spazi alla partecipazione dei lavoratori. In questa sede, verrà preso come punto di riferimento il contratto per il comparto delle funzioni centrali, tenendo conto che il sistema delle relazioni sindacali è pressoché identico in tutti e quattro i comparti non dirigenziali.

È sancita una nozione di partecipazione secondo cui essa «è finalizzata ad instaurare forme costruttive di dialogo tra le parti, su atti e decisioni di valenza generale delle amministrazioni, in materia di organizzazione o aventi riflessi sul rapporto di lavoro ovvero a garantire adeguati diritti di informazione sugli stessi». E nell'ambito della partecipazione rientrano, oltre l'informazione, gli istituti del confronto e degli organismi paritetici di partecipazione.

Il confronto (che prende il posto della concertazione e dell'esame congiunto previsti dai contratti precedenti e ora abrogati *in parte qua*) «è la modalità attraverso la quale si instaura un dialogo approfondito sulle materie rimesse a tale livello di relazione al fine di consentire ai soggetti sindacali», legittimati alla contrattazione integrativa, «di esprimere valutazioni esaustive e di partecipare costruttivamente alla definizione delle misure che l'amministrazione intende adottare». Il confronto, a cui è prodromica la trasmissione delle relative informazioni e può essere richiesto da entrambe le parti, si svolge su varie materie riguardanti l'organizzazione del lavoro e non può risolversi in un accordo, bensì solo in «una sintesi dei lavori e delle posizioni emerse» (Talamo, 2018, p. 282).

Invece, l'organismo paritetico per l'innovazione «realizza una modalità relazionale finalizzata al coinvolgimento partecipativo delle organizzazioni sindacali» (legittimate alla contrattazione integrativa) «su tutto ciò che abbia una dimensione progettuale, complessa e sperimentale, di carattere organizzativo dell'amministrazione». In particolare, tale organismo «è la sede in cui si attivano stabilmente relazioni aperte e collaborative su progetti di organizzazione e innovazione, miglioramento dei servizi, promozione della legalità, della qualità del lavoro e del benessere organizzativo – anche con riferimento alle politiche formative, al lavoro agile ed alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, alle misure di prevenzione dello stress lavoro-correlato e di fenomeni di *burn-out* – al fine di formulare proposte all'amministrazione o alle parti negoziali della contrattazione integrativa».

Pertanto, nell'organismo paritetico si dovrebbero elaborare «proposte progettuali» in modo condiviso su un'ampia quantità di materie, in modo da realizzare un pieno coinvolgimento della parte sindacale, producendo anche l'effetto di stemperare eventuali conflitti. Significativa poi è la previsione che anche «gruppi di lavoratori» (e quindi non solo le organizzazioni sindacali) possono inoltrare «progetti e programmi» al suddetto organismo.

Come si vede, la nuova stagione regolativa e negoziale ha rivitalizzato il deserto creato dalla riforma Brunetta quanto agli spazi per le relazioni sindacali all'interno delle amministrazioni. Con ciò

fornendo alla dirigenza utili strumenti per realizzare la propria azione manageriale in un'ottica moderna che faccia leva soprattutto sull'autorevolezza e sulla piena trasparenza delle proprie scelte rispetto alla forza bruta dell'autorità e all'oscurità dei processi decisionali.

In effetti, moderni studi hanno confutato, da diverso tempo, l'impostazione draconiana e, in fin dei conti, autoritaria della visione del *New Public Management*: che, come s'è già accennato, ha fortemente influenzato le trasformazioni del lavoro pubblico a partire dal progetto originario degli anni novanta e che ha quindi rappresentato il manifesto ideologico del cosiddetto modello privatistico e d'impresa. Le critiche agli assunti di fondo del *New Public Management* sono state confermate dagli effetti perversi ed inattesi prodotti dall'incauta applicazione di tale paradigma organizzativo nel settore pubblico, laddove il datore di lavoro ha «carattere politico o di istituzione politica» ed è perciò «radicato in un sistema di vincoli ed incentivi che conduce ad una logica di azione assai diversa da quella prevalente nel settore privato» (Bordogna, 2017, p. 55).

Di conseguenza, si osserva, in particolare, che i cambiamenti organizzativi e le riforme hanno scarsa efficacia se non sono accompagnati da apporti incrementali dal basso. Il che richiede l'adozione di logiche collaborative sia all'interno sia all'esterno delle pubbliche amministrazioni, in cui la partecipazione dei lavoratori e dei loro sindacati gioca un ruolo fondamentale. Inoltre, anche dal campo di osservazione delle scienze sociali e delle politiche pubbliche, emerge la consapevolezza dell'apporto fondamentale all'implementazione delle riforme di tutti gli attori interessati, nonché del loro effettivo coinvolgimento; e del fatto che le modifiche organizzative non si impongono mai in modo secco ed unidirezionale, ma attraverso un complicato processo che implica negoziazioni e compromessi.

Degna di nota è poi l'istituzione, presso l'ARAN, da parte della contrattazione collettiva nazionale, dando attuazione a quanto stabilito dal nuovo art. 40, comma 3-*ter*, del d.lgs. 165/2001, di un osservatorio a composizione paritetica che ha il compito di monitorare i

casi e le modalità con cui ciascuna amministrazione adotta gli atti unilaterali sostitutivi del contratto integrativo alla stregua della stessa disposizione. Le parti negoziali, però, aggiungono che tale osservatorio «è anche sede di confronto su temi contrattuali che assumano una rilevanza generale, anche al fine di prevenire il rischio di contenziosi generalizzati». Anche qui si coglie la volontà, ai massimi livelli del sistema negoziale, di avviare percorsi fondati sul dialogo e non sul solo conflitto.

3. *Valutazione del personale e criteri di gestione delle risorse incentivanti*

L'esperienza ha messo in luce che le politiche retributive ispirate al *New Public Management* producono più effetti negativi che positivi. È il caso della individualizzazione dei trattamenti economici che risultano di difficile applicazione in concreto e generano dinamiche relazionali conflittuali tra gli stessi dipendenti. In realtà, tale circostanza era nota ben prima della riforma Brunetta a seguito di studi approfonditi svolti in ambito internazionale. Tuttavia, quel riformatore decise comunque di porre l'accento prevalente sull'incentivazione della performance individuale.

Con la riforma Madia è stato novellato, seppure non del tutto, il c. 3-*bis* dell'art. 40 del d.lgs. 165/2001. Il secondo periodo dell'enunciato mantiene ferma la finalizzazione retorica, già risalente alla riforma Brunetta, secondo cui «la contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance»; ma ora precisa che ciò deve avvenire «destinandovi, per l'ottimale perseguimento degli obiettivi organizzativi ed individuali, una quota prevalente delle risorse finalizzate ai trattamenti accessori comunque denominati ai sensi dell'art. 45, c. 3». Nel testo precedente l'anzidetta quota prevalente andava riservata al solo trattamento collegato alla performance individuale. Con la novella, in sostanza, si stempera un po' la rigidità del modello di incentivazione imposto dall'alto alle singole amministrazioni e si ripristina

un minimo di autonomia delle scelte manageriali. Però, è anche vero che la norma della riforma Brunetta mirava ad evitare che alla produttività individuale fossero attribuite risorse scarse ed ora, invece, diventa possibile destinare la suddetta quota in modo totale o quasi alla sola performance organizzativa. Peraltro, la novella inserisce il successivo periodo della disposizione, secondo cui «la predetta quota è collegata alle risorse variabili determinate per l'anno di riferimento». Il che fa sì che il calcolo della quota con siffatto vincolo di destinazione vada operato solo sulla parte variabile dei fondi per la contrattazione integrativa e non sull'intero.

Estremamente importante è la modifica (effettuata dal d.lgs. 74/2017) dell'art. 19, d.lgs. 150/2009 che, nella versione originaria, prevedeva (come un risultato obbligato del sistema di valutazione) la collocazione del personale in tre categorie di merito allo scopo di assegnare, in modo diversificato, i premi per la produttività individuale. L'enunciato perseguiva, seppure in maniera errata e irrazionale, la condivisibile finalità di bloccare la risalente prassi della distribuzione a pioggia e quindi indifferenziata delle risorse disponibili. Con ciò si precostituiva a monte un effetto del sistema di valutazione e si trascurava l'idea della possibilità che, in un'amministrazione effettivamente virtuosa, tutto il personale potesse meritare il massimo della premialità. Comunque, la disposizione non è mai stata di fatto operativa, perché congelata (in prima battuta, sul piano spiccatamente politico) da un'intesa tra Governo e sindacati del 4 febbraio 2011, poi recepita dal d.lgs. 141/2011.

Ora, il nuovo testo dell'art. 19, d.lgs. 150/2009 afferma che «il contratto collettivo nazionale, nell'ambito delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance ai sensi dell'art. 40, c. 3-*bis*, d.lgs. 165/2001, stabilisce la quota delle risorse destinate a remunerare, rispettivamente, la performance organizzativa e quella individuale e fissa criteri idonei a garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi di cui all'art. 9, c. 1, lettera d), corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati». La prima parte della disposizione si collega al già esaminato c. 3-*bis* dell'art. 40, d.lgs. 165/2001 che impone al contratto integrativo di destinare la quota prevalente delle risorse

per il trattamento economico accessorio all'incentivazione della performance organizzativa e individuale. E ciò deve avvenire, in base alla prima parte del nuovo art. 19, d.lgs. 150/2009, osservando i criteri sanciti dal contratto collettivo nazionale. La seconda parte del novellato art. 19, d.lgs. 150/2009 affida al contratto collettivo nazionale la fissazione di criteri adeguati ad assicurare la corrispondenza tra valutazioni individuali differenziate e diversificazione dei trattamenti economici connessi.

Come si vede, qui il legislatore concede al contratto collettivo nazionale una fortissima apertura di credito quanto alla costruzione di un sistema di valutazione fondato sulla effettiva valorizzazione del merito: merito che non è detto che debba essere solo di tipo spiccatamente individuale, ma può anche essere misurato a livello di gruppo e/o di ufficio. Tuttavia, i primi commentatori allo schema di decreto, ben a conoscenza delle «imprevedibili dinamiche contrattuali», hanno sottolineato, a ragione, che «la nuova regola non garantisce, però, in alcun modo che effettivamente si correggeranno prassi di valutazione in cui spesso si determinano situazioni di eccessivo appiattimento».

Sicché, essi consigliavano al legislatore (all'atto del varo della versione finale del decreto) di «inserire una norma finale in base alla quale il Dipartimento della funzione pubblica, ove necessario di concerto con il sistema delle autonomie locali, sentita anche l'ARAN, possa determinare alcuni parametri, anche articolati per amministrazioni, di differenziazione delle valutazioni, cui correlare i trattamenti economici specifici; se quei parametri non vengono riscontrati, comunque si potrebbe vietare l'erogazione delle relative quote di salario accessorio» (D'Alessio, Zoppoli, 2017, 17).

È da segnalare che il d.lgs. 75/2017 abroga il c. 3-*quater* dell'art. 40, d.lgs. 165/2001 che assegnava alla contrattazione collettiva nazionale la definizione delle modalità di ripartizione delle risorse per la contrattazione integrativa sulla base della graduatoria di performance delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, elaborata annualmente dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche. Questa Commissione (cosiddetta Civit), prevista dalla versione originaria

della riforma Brunetta, è stata poi trasformata nell'Autorità nazionale anticorruzione (Anac), ma le suddette funzioni di valutazione sono state trasferite al Dipartimento della funzione pubblica con il d.l. 90/2014 (convertito in l. 114/2014). In tutti questi anni, quanto previsto dal c. 3-*quater* è stato del tutto inapplicato. E ciò è sicuramente disdicevole, perché l'avvio di un processo di valutazione, volto a definire (e pubblicizzare) una graduatoria di performance di tutte le amministrazioni pubbliche, compresi gli enti territoriali, avrebbe fornito ai cittadini-elettori chiari parametri di giudizio circa l'effettiva capacità di governo dei responsabili politici e amministrativi degli enti pubblici di loro riferimento.

Comunque, ritornando ai criteri di utilizzazione delle risorse per il salario accessorio, come s'è visto, la riforma Madia ha opportunamente eliminato il meccanismo delle fasce di merito, introdotto dalla riforma Brunetta, e ha restituito alla contrattazione collettiva il compito di prevedere criteri idonei a garantire un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici dei dipendenti di fronte ad una significativa differenziazione dei giudizi valutativi individuali.

Tale direttiva, è stata recepita nell'art. 78 del contratto delle funzioni centrali (con un modello simile a quello poi adottato dagli altri comparti), il cui c. 1 stabilisce che «ai dipendenti che conseguano le valutazioni più elevate, secondo quanto previsto dal sistema di valutazione dell'amministrazione, è attribuita una maggiorazione del premio individuale di cui all'art. 77, c. 2, che si aggiunge alla quota di detto premio attribuita al personale valutato positivamente sulla base dei criteri selettivi». Il c. 2 aggiunge che «la misura di detta maggiorazione, definita in sede di contrattazione integrativa, non potrà essere comunque inferiore al trenta per cento del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente ai sensi del c. 1». E infine il c. 3 sottolinea che «la contrattazione integrativa definisce altresì, preventivamente, una limitata quota massima di personale valutato, a cui tale maggiorazione può essere attribuita».

Questo apparato sembra molto tortuoso e, per giunta, esso potrà utilizzare solo una parte alquanto scarsa delle risorse contrattuali, cioè quelle variabili, perché quelle cosiddette stabili, che sono

di gran lunga maggiori, sono destinate a finanziare altri istituti. Il che presenta il rischio di una sua sostanziale inefficacia ai fini della valorizzazione dei dipendenti più produttivi. Tuttavia, va detto che presenta l'aspetto positivo di offrire ad una dirigenza che sappia svolgere appieno il suo ruolo un vasto campo d'azione per coinvolgere lavoratori e sindacati nei necessari cambiamenti organizzativi in un clima di fiducia e di collaborazione.

Infine, la riforma Madia ha imposto alla contrattazione collettiva nazionale, per disincentivare elevati tassi di assenza del personale, di introdurre clausole che impediscano l'aumento delle risorse destinate al trattamento accessorio, qualora si registrino tassi di assenza con «significativi scostamenti rispetto a dati medi annuali o di settore». Questa volta il contratto delle funzioni centrali è opportunamente intervenuto per temperare la portata di tale eccessiva sanzione collettiva (che potrebbe arrivare a ridurre la quota premiale per chi non è affatto assenteista), attribuendo al già menzionato organismo paritetico la vigilanza sul fenomeno e la facoltà di indicare «misure finalizzate a conseguire obiettivi di miglioramento», nonché assegnando alla contrattazione integrativa il compito di disciplinare gli effetti di tale sistema «sulla premialità individuale».

5. *Le necessarie modifiche regolative e di contesto che salvaguardino effettivamente l'autonomia dirigenziale*

È evidente peraltro che il dirigente potrà muoversi adeguatamente nel nuovo spazio negoziale e relazionale ed utilizzare in modo virtuoso i propri poteri gestionali, e cioè in un'ottica realmente improntata all'efficienza ed all'efficacia dell'azione amministrativa, se si determinano tutta una serie di condizioni di contesto che non dipendono soltanto da opportune modifiche legislative.

Infatti, prendendo spunto dalle suggestioni provenienti dagli studiosi di scienze sociali che affrontano i problemi delle riforme amministrative, va adottata una prospettiva più ampia rispetto a quella di pura matrice giuridica ed economica e cioè una chiave di

policy o di politiche pubbliche che tenga conto dei «concreti comportamenti degli esseri umani in situazioni di scelta». In tal modo, tutti gli interventi vanno inquadrati in quello che si definisce il concetto di regolazione, che non si limita a comprendere solo la regolamentazione giuridica, ma abbraccia «una strategia istituzionale che mira al perseguimento di obiettivi di interesse pubblico […] con un'ampia serie di strumenti, dall'informazione agli incentivi, dal *blame and shame* pubblico alle sanzioni» (Regonini, 2017, p. 398).

Anzitutto, l'autonomia dirigenziale va sicuramente rafforzata prevedendo, per tutte le posizioni con compiti esclusivi di amministrazione attiva, un legame indissolubile tra valutazione dei risultati e decisioni circa la scelta se assegnare un incarico e/o confermare quello scaduto. L'attuale disciplina legislativa lascia troppa discrezionalità al titolare del potere di nomina in entrambe le suddette situazioni. La progettata riforma Madia prevedeva per l'assegnazione degli incarichi non apicali una valutazione comparativa; ma al tempo stesso allargava la platea degli eleggibili a tutti i dirigenti dei vari ruoli, determinando una concorrenza sfrenata tra i potenziali candidati, che rendeva difficile l'apprezzamento delle esperienze maturate all'interno delle specifiche amministrazioni interessate. Quanto agli incarichi apicali restava l'ampia discrezionalità della politica nella scelta del soggetto da preporre all'ufficio, potendolo pescare dalla rosa predisposta dall'apposita Commissione per la dirigenza che avrebbe gestito la selezione, senza alcuna garanzia che questi fosse il soggetto più titolato. Per non dire degli incarichi di *top management* che restavano al di fuori di qualunque purché minima selezione e confermavano la loro natura strettamente fiduciaria. Quanto alla sorte del dirigente alla cessazione dell'incarico, ovviamente in presenza di una valutazione positiva, non v'era alcuna garanzia normativa della ragionevole aspettativa di costui ad una conferma del medesimo o all'assegnazione di un incarico dello stesso livello o più prestigioso. Per giunta, restano in vigore enunciati normativi che accrescono la precarietà dei dirigenti, già esaltata dal sistema della temporaneità degli incarichi, perché legittimano la piena mobilità dirigenziale verso ogni incarico, talvolta anche prima che quello ricoperto sia scaduto.

È noto, invero, che la valutazione (tendenzialmente) imparziale dei risultati gestionali conseguiti dal dirigente, in relazione ad obiettivi precisi e non generici come invece spesso accade, rappresenta l'architrave del sistema dei rapporti equilibrati tra politica e amministrazione. La valutazione costituisce, infatti, la garanzia dell'effettiva autonomia dirigenziale e della vitalità del cosiddetto «principio dei principi» della privatizzazione vale a dire quello della distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo degli organi politici e i compiti gestionali della dirigenza. Pertanto, sino a quando non verrà assicurata una stretta (e non aggirabile come al momento si verifica) connessione tra gli esiti della valutazione e la carriera del dirigente, l'autonomia dirigenziale e il principio di distinzione resteranno scritti sulla sabbia.

Altri passaggi restano altresì indispensabili. Come quello di rinsaldare l'autonomia dirigenziale attraverso opportune politiche di selezione e formative. La linea direttiva dell'intervento dovrebbe essere quella di favorire la creazione di una dirigenza come élite amministrativa ovvero come «corpo», autonomo e professionale, che sia responsabile della sua azione di attuazione dell'indirizzo politico, ma che sia libera da qualunque forma di pressione o di condizionamento contrastante con i principi di imparzialità e di buon andamento. Ciò ovviamente richiede la costruzione di vie di accesso speciali al vertice amministrativo, basate su un'accurata selezione meritocratica e competitiva, staccando realmente la dirigenza dal resto del personale e limitando al massimo la possibilità di carriere interne dai gradini più bassi verso l'alto.

Peraltro, il concetto di élite amministrativa presuppone che il numero dei dirigenti sia estremamente limitato. Mentre in Italia, e soprattutto in alcuni comparti, si assiste ad una sostanziale ipertrofia della categoria, con l'effetto di una sorta di *todos caballeros*. A tal punto che appartengono alla dirigenza soggetti (come i medici del servizio sanitario) che non svolgono, in genere, alcuna funzione riconducibile all'ideal-tipo della figura.

Un evidente segno della mancanza d'identità unitaria della categoria e della sua eccessiva frantumazione è dato dalla presenza di troppe organizzazioni sindacali che rappresentano i dirigenti e che

sono presenti nei tavoli contrattuali. Tale numero abnorme non ha alcun riscontro nel settore privato e contribuisce allo sventagliamento degli interessi più particolaristici. Ovviamente è impossibile un secco intervento normativo che ricompatti tale rappresentanza, perché sarebbe giustamente sospettato di ledere la libertà sindacale, ma la legislazione e la stessa contrattazione collettiva potrebbero collaborare nel restringere i confini della categoria e di conseguenza spingerebbe verso una riduzione dei relativi sindacati.

Nel lungo periodo, forse, bisognerebbe andare al di là di quanto prevedeva la fallita riforma Madia. E cioè, predisporre un vero e proprio ruolo unico delle dirigenza, da cui dovrebbero attingere tutti gli enti nazionali e territoriali che abbiano bisogno di tali soggetti. In effetti, solo attraverso l'unicità dei processi di reclutamento (e di formazione come si dirà tra poco) è possibile lo sviluppo di un'identità unitaria di «corpo» della dirigenza, che la rafforzi e la spinga a difendere il proprio prestigio professionale.

Sicché, è fondamentale il ruolo della formazione: la preparazione della dirigenza va affidata ad appositi istituti che fungano da laboratorio per la maturazione delle specifiche competenze richieste e per l'introiezione del valore fondamentale che essere dirigenti non significa dipendere dai capricci della politica, bensì essere al servizio della collettività dei cittadini. In quest'ottica la Scuola nazionale dell'amministrazione dovrebbe essere l'unico ente abilitato a svolgere la formazione obbligatoria per tutti gli appartenenti ai ruoli dirigenziali.

D'altra parte, l'esperienza delle moderne pubbliche amministrazioni dimostra la persistente validità dell'insegnamento weberiano, secondo cui la preparazione professionale è fonte di potere. Di conseguenza, la dirigenza dovrebbe accettare la scommessa di investire sul proprio futuro, in modo tale da essere parte attiva del processo di sviluppo della nazione.

Ulteriore questione è quella di avviare un reale processo di semplificazione che liberi il dirigente dai molteplici condizionamenti legali che impediscono il pieno dispiegamento della sua azione manageriale. Il che riguarda i persistenti vincoli all'esercizio sia dei poteri datoriali sia della più ampia azione amministrativa ed organizzativa.

In primo luogo, il potere politico mantiene una serie di poteri imprenditoriali-datoriali, specie concernenti gli atti di macro-organizzazione, che in vario modo vincolano il dirigente anche indirizzandolo verso obiettivi non condivisi da quest'ultimo. In secondo luogo, l'idea stessa di managerialità (che comprende in primis autonomia e flessibilità operativa) è compromessa dalla «iper-regolazione e iper-procedimentalizzazione di tutto quello che attiene alla gestione delle risorse umane» (D'Orta, 2011, 394); e, più in generale, dalla sostanziale distruzione della discrezionalità amministrativa operata da un mix di interventi di *hard* e di *soft law* – tra cui di recente quelli ispirati al mito del contrasto della corruzione e al sogno dell'amministrazione trasparente – che, pur perseguendo condivisibili obiettivi d'interesse generale hanno completamente e minuziosamente regolato e standardizzato ogni momento dell'attività dirigenziale.

Sicché, il rispetto di tali ferree prescrizioni è ormai diventato imprescindibile per sfuggire alle eventuali contestazioni della Corte dei conti e degli altri organi di vigilanza. E ciò, indipendentemente dal fatto che la scelta concreta, per quanto non perfettamente corrispondente allo standard imposto, sia di fatto virtuosa e ragionevole.

Perciò, l'unica ricetta possibile è quella di disboscare le amministrazioni «dai troppi vincoli e dalle troppe minacce dettate dalla cultura del sospetto» (Cassese, 2017) e prendere consapevolezza che «la vita non è un algoritmo» (D'Orta, 2016, p. 783), avendo come stella polare l'obiettivo della soddisfazione dei bisogni e delle priorità dei cittadini che, in ultima analisi, sono gli unici veri padroni della cosa pubblica.

6. *L'importanza della valutazione della qualità dei servizi pubblici*

Altra necessaria condizione di contesto è la rottura dell'autoreferenzialità delle amministrazioni pubbliche circa la valutazione dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità dei servizi offerti. Estremamente importante è quindi la valorizzazione di forme di valutazione

esterna sull'operato delle amministrazioni pubbliche, in modo tale che così si inneschi una reale alternativa funzionale al giudizio che opera il mercato sulle organizzazioni private. Per quanto sia un mito l'idea della pura oggettività delle pratiche di valutazione, è evidente che esse comunque possono essere ben costruite, specie con la partecipazione sia degli stessi soggetti da giudicare sia dei cosiddetti *stakeholder*, rendendole in grado di fornire, in questo caso, ai cittadini-elettori più sensibili sufficienti elementi per scelte elettorali più oculate e a favore di partiti e movimenti che già ora concepiscono che la politica non può essere tutto e che necessita, per realizzare i suoi programmi, di un apparato burocratico imparziale e veramente competente.

D'altra parte, il problema delle perverse influenze della politica sui dirigenti e sull'intera azione amministrativa non può continuare ad essere sottovalutato. Da tempo si riflette sugli strumenti più opportuni per ridurre l'influenza del cosiddetto mercato elettorale sugli organi politici. A questo proposito, nel documento programmatico che illustrava gli aspetti generali del suo intervento riformatore, il Ministro Brunetta parlava della necessità di introdurre una sorta di «fallimento politico»: e cioè un apparato di sanzioni a carico degli organi politici che avessero scelto dirigenti non in grado di garantire l'efficienza delle rispettive amministrazioni o che si fossero resi direttamente autori di decisioni a danno delle medesime. Il che presupponeva che l'eventuale «fallimento politico» andasse accertato tramite forme di valutazione esterna. Ma poi di tutto ciò non si fece nulla. Probabilmente a causa delle paure della politica non venne neppure attuata la già menzionata previsione della legge delega secondo cui le amministrazioni che avessero raggiunto una soglia di efficienza inferiore allo standard predefinito, in base a tecniche di *benchmarking*, dalla Commissione centrale allora prefigurata (la Civit), sarebbero state gravate da un obbligo di riallineamento, la cui violazione ovviamente presupponeva un adeguato meccanismo sanzionatorio.

Già allora si ebbe a dire che gli interventi del 2009 «sono affetti da un accentuato strabismo individualistico (o individuocentrico) nel senso che fingono di credere che la efficienza/qualità

dell'amministrazione consista nelle prestazioni, premi e punizioni dei singoli dipendenti e non, piuttosto, come invece dovrebbe essere, nella misurazione/valutazione/miglioramento dei servizi e prestazioni resi dalla amministrazione come organizzazione, che è l'unica cosa che davvero interessa alla collettività degli utenti» (D'Orta, 2011, p. 393).

E oggi, come prima, l'unica effettiva forma di responsabilità a cui restano assoggettati gli organi politici è quella elettorale che, com'è noto, in Italia, è quasi del tutto inefficace, perché spesso prevalgono condizionamenti clientelari e demagogici.

Così, è imprescindibile l'attivazione di effettivi ed oggettivi sistemi di valutazione esterna sull'efficacia e sull'efficienza delle politiche pubbliche, sull'impatto dei relativi servizi e perciò sui livelli di soddisfazione degli utenti e dei cittadini. La valutazione delle rispettive politiche pubbliche consente alle stesse amministrazioni di controllare il loro andamento e di introdurre eventuali correzioni e aggiustamenti per garantire la coerenza dell'azione amministrativa rispetto agli obiettivi prefissati. Solo grazie alla disponibilità di un siffatto patrimonio conoscitivo è poi possibile attivare idonei meccanismi di valutazione della dirigenza e del resto del personale in stretta connessione con opportune scelte strategiche ed organizzative orientate verso un miglioramento della performance complessiva. In effetti, anche se esistesse *in rerum natura*, la migliore struttura di controllo interno non riuscirebbe mai a farsi adeguatamente portatrice privilegiata delle istanze della collettività di riferimento, perché sarebbe sempre condizionata dalle pressioni endemiche in direzione contraria. Mentre «lo sviluppo di momenti di valutazione più esterni all'amministrazione può rappresentare uno stimolo per migliorare la valutazione interna e la capacità delle amministrazioni di pianificare i propri obiettivi» (Mastrogiuseppe, 2017, p. 204).

Ma, a questo proposito, si assiste, nel discorso pubblico, ad un profondo iato tra gli annunci e le realizzazioni concrete. Già nella stessa riforma Brunetta erano contenute disposizioni volte a collegare la misurazione e valutazione della performance organizzativa anche alla «attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione

finale dei bisogni della collettività» e a prevedere forme di controllo esterno «dal basso», tramite l'attivazione di meccanismi di *voice* a disposizione dei cittadini/utenti, come la *public review* e la *class action*. Senonché, questo tentativo è stato a dir poco timido ed inefficace se si osserva che «numerose analisi…hanno mostrato un elevatissimo conseguimento degli obiettivi da parte delle amministrazioni e un sostanziale appiattimento verso l'alto delle valutazioni dei dirigenti, tutti elementi che stridono con le evidenze di una pubblica amministrazione afflitta da problemi, lentezze, rigidità e con risultati spesso non adeguati ai bisogni ed alle domande che provengono dal mondo esterno» (Mastrogiuseppe, 2017, p. 194).

Lunga è la catena delle responsabilità di questo deprecabile ordine di cose che favorisce il mantenimento di una sorta di armistizio tra le varie «voci di dentro» e gli «spiriti animali» delle pubbliche amministrazioni.

Tuttavia, è evidente che per primo sul banco degli imputati dovrebbe salire il ceto politico di governo che disdegna ogni forma di valutazione sul proprio operato che non sia quella dell'ordalia elettorale. Sicché, solo una grande mobilitazione della società e della parte migliore degli attori presenti all'interno delle pubbliche amministrazioni potrà indurre lo stesso ceto politico ad allentare tale resistenza. Un evidente esempio della tendenza della politica a difendere strenuamente la sua autoreferenzialità è offerto dal rilievo che, in breve tempo, negli ultimi anni, amministrazioni non espressione di rappresentanza politica, come quelle delle università, sono state sottoposte ad intensissimi e pervasivi (e talvolta eccessivi) processi di valutazione esterna (oltre che interna) su tutte le loro attività. Mentre in tutte le amministrazioni controllate direttamente dalla politica, come s'è appena detto, simili forme di valutazione o languono del tutto o sono in via di prudente sperimentazione.

È quasi superfluo osservare che l'ultima riforma qui in esame non affronta, se non con estrema superficialità, il problema cruciale della valutazione, nell'ottica sia di spostare l'attenzione «dal tema della misurazione degli *output* (prestazioni erogate, utenti serviti, costi unitari ecc.) a quello della misurazione degli *outcome* (impatti

dell'azione pubblica nel contesto esterno)» (Mastrogiuseppe, 2017, p. 186) sia di valorizzare percorsi di valutazione esterna.

Ci si limita, infatti, da un lato, ad una leggera manutenzione dell'apparato normativo del d.lgs. 150/2009, tra l'altro, ribadendo, seppure con una nuova formula, che «il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa concerne» anche «l'attuazione di politiche e il conseguimento di obiettivi collegati ai bisogni e alle esigenze della collettività». Dall'altro, per quanto concerne la valutazione esterna, vengono aggiornate direttive, già contenute nella medesima riforma Brunetta, tra cui quelle volte a prevedere la partecipazione dei cittadini al processo di misurazione della performance organizzativa e l'introduzione di sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti e dei cittadini in relazione alle attività e ai servizi erogati da parte delle amministrazioni. Solo il futuro consentirà di verificare se tali direttive troveranno effettiva applicazione o se verranno del tutto congelate o addomesticate com'è già accaduto in precedenza.

Riferimenti bibliografici

Ales E. (2018), *L'esercizio partecipato del potere di organizzazione*, in Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, p. 41 ss.

Associazione nuova etica pubblica (2015), *Politica, pubbliche amministrazioni e comunità dei cittadini: proposta di un percorso riformatore di medio periodo*, gennaio.

Baccini A. (2013), *Come e perché ridisegnare la valutazione*, in *Il Mulino*, p. 80 ss.

Banfi A. (2013), *Prima che la navi affondi: un rapido bilancio della riforma dell'università e qualche possibile intervento correttivo*, in *Giorn. dir. amm.*, p. 549 ss.

Barbieri M.-Bellavista A. (2015), *Una riforma senz'anima*, in *RGL*, I, p. 473 ss.

Battini S. (2007), *Le fonti della disciplina del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni: da una regolamentazione unilaterale all'altra?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, p. 633 ss.

Battini S. (2016), *Al servizio della Nazione? Verso un nuovo modello di disciplina della dirigenza e del personale pubblico*, dattiloscritto, 6.

Beato G. (2018), *Le carenze di sistema del lavoro pubblico privatizzato: opinioni e vicende*, in *Nuova etica pubblica*, n. 10, p. 57 ss.

Bordogna L. (2007), *La contrattazione collettiva. Un nuovo equilibrio tra centralizzazione e decentramento?*, in Dell'Aringa C., Della Rocca G. (a cura di), *Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?*, Bologna, p. 68 ss.;

Bordogna L. (2017), *Il lavoro pubblico in Europa dopo la crisi. Un'analisi comparata*, in Dell'Aringa C., Della Rocca G. (a cura di), *Lavoro pubblico. Fuori dal tunnel?*, Bologna, p. 58 ss.

Boscati A. (2014), *La politica del governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: Il cielo illuminato diverrà luce perpetua?,* in *Lav. pubbl. amm.*, p. 307 ss.

Boscati A. (2017), *La riforma mancata: il ruolo della dirigenza pubblica nei nuovi assetti*, in *Lav. pubbl. amm.*, I, p. 67 ss.

Carabelli U. (2010), *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, p. 1 ss.

Carinci F. (2011), *Il secondo tempo della riforma Brunetta: il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*.IT, - 119, p. 6 ss.

Cassese S. (2013), *Dall'impiego pubblico al lavoro con le pubbliche amministrazioni: la grande illusione?*, in *Giorn. dir. amm.*, p. 313 ss.

Cassese S. (2017), *Quando i dirigenti pubblici sono sotto assedio*, in *Corriere della sera*, 30 ottobre.

D'Alessio-Zoppoli L. (2017), *Riforma della pubblica amministrazione: osservazioni sugli schemi di decreti legislativi attuativi dell'art. 17 della l. n. 124/2015*, Astrid Rassegna, p. 17 ss.

D'Alterio E. (2017), *Il lungo cammino della valutazione nelle pubbliche amministrazioni,* in *Giorn. dir. amm.*, p. 570 ss.

D'Alterio E. (2018), *Dall'amministrazione di risultato all'amministrazione 'performante': storia di paradossi in tema di pubblico impiego*, in *RGL*, I, p. 498 ss.

D'Auria G. (2010), *Il nuovo sistema delle fonti*, in *Giorn. dir. amm.*, 12 ss.

D'Orta C. (2011), *L'organizzazione delle PA dal diritto pubblico al diritto privato: il fallimento di una riforma*, in *Lav. pubbl. amm.*, p. 435 ss.

D'Orta C. (2016), *25 anni di norme che hanno paralizzato la PA*, in *Lav. pubbl. amm.*, I, p. 785 ss.

Dell'Aringa (2009), *La politica dei due passi*, Carrieri M., Nastasi V. (a cura di), *Spazio e ruolo delle autonomie nella riforma della contrattazione pubblica*, Bologna, p. 187 ss.

Dell'Aringa C. (2007), *La contrattazione collettiva nel settore pubblico: più ombre che luci*, in *Lav. dir.*, 300 ss.

Di Mascio F., Natalini A. (2018), *Oltre il New Public Management*, Roma, p. 1 ss.

Esposito M., Luciani V., Zoppoli A. e Zoppoli L. (a cura di), (2018), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, p. 1 ss.

Gabriele A. (2018), *La misurazione e la valutazione della performance nella PA tra nodi irrisolti e incoerenze di sistema*, in *Il lavoro alle dipendenze*, *Il lavoro alle dipendenze*, Garilli A., Riccobono A., De Marco C., Bellavista A., Marinelli M., Nicolosi M., Gabriele A., *Il lavoro alle dipendenze della PA dopo la «riforma Madia»*, Padova, p. 147 ss.;

Garilli A. (2004), *Profili dell'organizzazione e tutela della professionalità nelle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, p.115 ss.

Garilli A. (2018), *Breve storia di una riforma incompiuta*, in Garilli A., Riccobono A., De Marco C., Bellavista A., Marinelli M., Nicolosi M. e Gabriele A., *Il lavoro alle dipendenze della PA dopo la «riforma Madia»*, Padova, p. 5 ss.

Gasparrini S., Mastrogiuseppe P. (2017), *La contrattualizzazione nel lavoro pubblico: i suoi risultati, le sue prospettive*, in Dell'Aringa C., Della Rocca G. (a cura di), *Lavoro pubblico. Fuori dal tunnel?*, Bologna, 90 ss.

Mainardi S. (2018), *La valorizzazione delle risorse umane nelle PA. Trattamenti accessori e fondi per la contrattazione integrativa*, in *RGL*, I, p. 454 ss.

Mastrogiuseppe P. (2017), *Pubblica amministrazione tra valutazione esterna e interna*, in Dell'Aringa C., Della Rocca G. (a cura di), *Lavoro pubblico. Fuori dal tunnel?*, p. 200 ss.

Mattarella B.G. (2009), *La nuova disciplina di incentivi e sanzioni nel pubblico impiego*, in *Riv. trim .dir. pubbl.*, p. 940 ss.

Mattarella B.G. (2017), *Burocrazia e riforme*, Bologna, p. 1 ss.

Melis G. (2014), *La dirigenza pubblica in Italia: anello (mancante) di congiunzione tra politica e amministrazione*, in *Scienza & Politica*, p. 107 ss.

Nicolosi M. (2018), *Modifiche al licenziamento disciplinare e tutele contro il licenziamento illegittimo*, in Garilli A., Riccobono A., De Marco C., Bellavista A., Marinelli M., Nicolosi M. e Gabriele A., *Il lavoro alle dipendenze della PA dopo la «riforma Madia»*, Padova, 102 ss.

Nicosia G., Saracini P., Spinelli C. (2018, a cura di), *Il lavoro pubblico e la riforma Madia: organizzazione, gestione e valutazione*, in *RGL*, I, p. 403 ss.

Pinto V., (2012), *Valutare e punire*, Napoli, p. 1 ss.

Regonini G. (2017), *Le riforme amministrative come politiche pubbliche*, in Dell'Aringa C., Della Rocca G. (a cura di), *Lavoro pubblico. Fuori dal tunnel?*, Bologna, p. 394 ss.

Rembado G. (2018), *Management pubblico unito: energia per il paese*, Relazione al XX Congresso FP CIDA, Roma 31 ottobre.

Ricci M. (2016), *La dirigenza pubblica rivisitata: luci ed ombre*, in *Lav. pubbl. amm.*, I, p. 3 ss.

Ricci M., DI Noia F. (2017), *Relazioni sindacali e contrattazione collettiva nel settore pubblico dopo la riforma Madia e i rinnovi contrattuali*, in *Lav. pubbl. amm.*, p. 1 ss.

Riccobono A. (2017), *Organizzazione amministrativa e mobilità del personale nel lavoro pubblico privatizzato*, Napoli, p. 1 ss.

Ruffini R. (2017), *Percorsi di innovazione dell'organizzazione pubblica*, in Dell'Aringa C., Della Rocca G. (a cura di), *Lavoro pubblico. Fuori dal tunnel?*, Bologna, p. 434 ss.

Rusciano M. (2018), *A proposito di una ricerca sul lavoro pubblico*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, p. 205 ss.

Santucci R. (2016), *La valutazione dei dirigenti*, in *Lav. pubbl. amm.*, I, p. 109 ss.

Savino M. (2015), *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, p. 660 ss.

Savino M., (2003), *Le riforme amministrative*, in Cassese S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*. *Diritto amministrativo generale*, II, 2ª ed., Milano, p. 2169 ss.

Sunstein C. (2014), *Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*, Milano, p. 1 ss.

Talamo V. (2018), *Antefatti, luci ed ombre dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego*, in *Giorn. dir. amm.*, p. 282.

Tosi P. (2018), *Le novelle legislative sul lavoro privato e pubblico privatizzato tra armonizzazione e diversificazione*, in *Riv. it. dir. lav.*, I, p. 18 ss.

Treu T. (2008), *Le relazioni di lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, in *Il Mulino*, p. 1006 ss.

Ursi R. (2016), *Le stagioni dell'efficienza*, Santarcangelo di Romagna, p. 1 ss.

Zoppoli L. (2018), *Il rapporto tra legge e contratto collettivo e il nuovo modello di relazioni sindacali «partecipate»*, I, p. 406 ss.

Zoppoli L. (2018), *Perché una quarta riforma del lavoro pubblico*, WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT – 366, p. 2 ss.

*Lorenzo Bordogna**

Autonomia e responsabilità degli attori: dalla riforma Madia ai contratti collettivi nazionali

1. I contratti collettivi raggiunti tra gli ultimi giorni del 2017 e la primavera del 2018 sono i primi rinnovati dopo un blocco della contrattazione durato oltre 7 anni, risalente al d.l. 78/2010 (art. 9, c. 17), più volte prorogato e infine esteso di fatto per ulteriori due anni e mezzo anche dopo la sentenza della Corte Costituzionale che aveva dichiarato la «illegittimità costituzionale sopravvenuta» del suo prolungamento oltre il 23 luglio 2015, data di pubblicazione della sentenza n. 178. Sono anche i primi che si concludono in Italia dopo la grande crisi economico-finanziaria scoppiata nel 2008, nonché i primi che applicano la riforma Madia del 2015-2017, nei nuovi quattro comparti contrattuali in cui sono stati riaccorpati gli undici precedenti, in ottemperanza delle previsioni della riforma Brunetta. Molte dunque le novità, che suggeriscono, prima di analizzare i contenuti dei CCNL, di considerare se e come gli eventi ricordati (ri)collochino l'esperienza italiana nel quadro dei modelli di regolazione del lavoro pubblico in Europa.

In Europa si hanno tradizionalmente tre modelli regolativi del lavoro pubblico, con riferimento in particolare, ma non solo, ai sistemi di determinazione delle retribuzioni.

Il primo è la regolazione unilaterale da parte dello stato, attraverso leggi e atti amministrativi, normalmente abbinata a prerogative e tutele speciali per i dipendenti, spesso codificate in uno status pubblicistico del rapporto di impiego. È il modello presente da noi nel d.p.r. 3/1957 sullo statuto degli impiegati civili dello Stato

* Professore presso l'Università di Milano.

fino alla legge quadro sul pubblico impiego n. 93 del 1983 (Rusciano 1978). Tra i doveri degli impiegati dello stato, il d.p.r. del 1957 prevedeva peraltro all'art. 11, abrogato solo nell'aprile 2001, la promessa solenne ed il giuramento di fedeltà alla Repubblica all'atto di assunzione in prova e prima di prendere servizio, pena decadenza dall'impiego. All'estero, è il modello tuttora vigente per i *Beamte* tedeschi, che sono poco meno del 40% dei circa 4,7 milioni di dipendenti pubblici, e in Francia per la grande maggioranza dei circa 5,5 milioni di *fonctionnaires publiques*, anche dopo la legge del luglio 2010 sul rinnovamento del dialogo sociale nella funzione pubblica. Per l'esattezza, già dal 1983, sotto la presidenza Mitterand, era stata introdotta una forma di regolazione congiunta (*loi* n. 83-634, 13 luglio 1983). Ma si trattava di una contrattazione estremamente blanda e incerta, specie in materia retributiva, in quanto prevedeva che spettasse al governo convocare o meno i sindacati, che, una volta fatta la convocazione, il governo fosse libero di raggiungere o meno l'accordo, e che anche in presenza di un accordo avesse il potere di applicarlo o decidere unilateralmente. Negli anni successivi al 1983 uno di questi casi si è verificato molto spesso – o nessuna convocazione, o convocazione senza accordo, o convocazione con accordo ma accordo disatteso. Quella legislazione è stata da allora rivista più volte, fino a una importante riforma nel luglio 2010 che ha ampliato le materie oggetto di dialogo sociale e reso più stringente per la parte pubblica l'impegno a negoziare, con le relative procedure. Ma gli accordi restano non vincolanti per il governo, per essere efficaci richiedono un intervento della legge o di atti amministrativi, e soprattutto non è stato sostanzialmente modificato il potere ultimo del governo di decidere in via unilaterale in materia retributiva (Vincent, 2016, pp. 121-122; Bordogna, Pedersini 2013, pp. 110-112; Kickert, 2007).

Il secondo modello è quello della regolazione congiunta o contrattazione collettiva, in analogia a quanto avviene nel settore privato, senza però le tutele speciali di tipo pubblicistico. È il modello che si applica, tra altri, agli operai e impiegati pubblici in Germania, a circa il 55% dei dipendenti pubblici in Gran Bretagna, alla maggior parte del personale pubblico in Danimarca, Svezia e in genere

nei paesi scandinavi, ed in Italia a circa l'80% dei dipendenti pubblici dopo la riforma del 1992-93.

Il terzo modello è in realtà tipico di un solo paese, il Regno Unito. Consiste in un sistema ibrido, che non è in senso stretto né regolazione unilaterale, anche se nel fondo persiste un elemento di unilateralismo, né contrattazione collettiva, in quanto non sono le relazioni dirette tra le parti a determinare le condizioni di impiego. È il sistema dei cosiddetti *pay review bodies*, che oggi copre circa 2,5 milioni di lavoratori (45% del totale dei dipendenti pubblici) in otto settori, di cui i principali riguardano gli insegnanti delle scuole pubbliche, i medici e dentisti, il personale del sistema sanitario nazionale, le forze armate e la polizia, i dirigenti e alti dirigenti del *civil service*[1]. Si tratta di organismi ristretti, alcuni dei quali costituiti oltre 40 anni or sono, in genere composti da 6 a 9 membri che restano in carica 3 anni, rinnovabili una sola volta, di nomina governativa (da parte dei ministri competenti i componenti, e da parte del primo ministro il presidente) ma indipendenti. Essi periodicamente sentono separatamente le parti, raccolgono tutte le informazioni necessarie e alla fine redigono un rapporto al governo e ai ministri competenti, e tramite loro al parlamento, in cui sono formulate raccomandazioni circa gli incrementi retributivi per l'anno o gli anni successivi e alcuni altri aspetti delle condizioni di lavoro. Queste raccomandazioni non sono formalmente vincolanti per il governo, il quale conserva quindi anche in questo caso il potere formale di decidere in via unilaterale. Ma le raccomandazioni sono state sempre accettate dal governo salvo casi rarissimi, del tutto eccezionali, come ad esempio nel 2011 quando, sotto la pressione della incombente crisi economica, il governo ha deciso incrementi retributivi inferiori a quelli raccomandati.

A questi tre modelli, tutti presenti nel panorama internazionale anche se in forme e combinazione diverse, se ne può aggiungere uno che è stato sperimentato solo nel nostro paese e solo per un breve periodo negli anni '80, ovvero quello che combina la regolazione

[1] Per informazioni: https://www.gov.uk/government/organisations/office-of-manpower-economics/about.

congiunta/contrattazione collettiva in aggiunta alle tutele speciali di tipo pubblicistico – il modello che Giugni e Rusciano hanno definito «regime di doppia tutela» ed altri «pluralismo senza mercato».

Da quasi tre decenni, dopo la fase problematica degli anni '80, l'Italia è approdata al secondo modello di regolazione, fondato per la grande maggioranza dei dipendenti pubblici sui due pilastri essenziali del superamento, almeno sulla carta, delle tutele speciali di tipo pubblicistico e del metodo contrattuale per la determinazione delle condizioni di impiego – pilastri sino ad oggi non più abbandonati. Dentro questo modello, tuttavia, si sono registrate varie oscillazioni, come in un pendolo, testimoniate dalle quattro ondate di riforma che si sono susseguite dal 1992-93 al 2015-17[2]. La prima, in cui privatizzazione e contrattualizzazione sono state introdotte con una certa cautela e accompagnate da alcuni paletti 'prudenziali' (esclusione dell'alta dirigenza; controlli ancora di tipo pubblicistico sulla contrattazione, da parte del governo e della Corte dei conti; forte coordinamento interno della struttura contrattuale e limiti alla contrattazione decentrata). La seconda, del 1997-1999, che ha spinto molto più decisamente il pendolo verso il modello privatistico (v. da ultimo Boscati, 2018, pp. 9-10), esaltando al massimo il ruolo della contrattazione collettiva come metodo principe di regolazione del lavoro pubblico (estensione all'alta dirigenza; riduzione e alleggerimento dei controlli di tipo pubblicistico; potenziamento della contrattazione integrativa, con la possibilità per le singole amministrazioni di aggiungere risorse proprie oltre a quelle stabilite dal livello superiore), nell'attesa che a regole uniformi seguissero comportamenti e risultati simili. Un'attesa, come noto, spesso andata delusa nell'esperienza applicativa della seconda privatizzazione, a causa quasi esclusivamente della contrattazione di secondo livello[3]. Quindi la riforma Brunetta del 2008-09, che ha

[2] Vedi, tra gli altri: Bordogna, 2016; Boscati, 2018; Zoppoli L., 2018a.

[3] L'indicatore principale, risultante di varie dimensioni organizzative (progressioni orizzontali e verticali, applicazione dei sistemi di incentivazione), è fornito dalle dinamiche delle retribuzioni pro-capite di fatto, inclusive degli effetti della contrattazione integrativa, specie nel comparto delle autonomie locali, netta-

bruscamente risospinto indietro il pendolo verso il ruolo della legge a scapito delle prerogative sindacali e dello spazio regolativo della contrattazione, con una parziale (e paradossale) penalizzazione della stessa autonomia dirigenziale. Infine, l'ultima riforma (d.lgs. 75/2017 e d.lgs. 74/2017), che ha risospinto in certa misura la regolazione verso il polo contrattuale, sia nel rapporto tra le fonti (art. 2, c. 2., d.lgs. 165/2001), sia negli spazi negoziali e nelle materie contrattabili nella contrattazione nazionale e integrativa (art. 40; art. 5, c. 2; Delfino, 2018), pur con perduranti esclusioni, sia aprendo la possibilità a «ulteriori forme di partecipazione» nei rapporti tra le parti nei luoghi di lavoro, oltre la mera informazione prevista dalla riforma Brunetta.

Queste oscillazioni rivelano un problema di fondo nella regolazione del lavoro pubblico, tanto rilevante sul piano teorico quanto di difficile soluzione pratica. Ovvero il problema di trovare un equilibrio tra (pieno) riconoscimento dell'autonomia collettiva e compatibilità macro-economiche in un contesto che non è di mercato e nel quale il datore di lavoro risponde a incentivi ben diversi da quelli dell'imprenditore privato[4]. Come è sottolineato da due diverse ma convergenti tradizioni analitiche, di qua e di là dell'Atlantico, Il datore di lavoro pubblico è in ultima istanza una istituzione politica, radicata in un sistema di vincoli e opportunità che

mente più pronunciate di quelle nel settore privato. Cfr. ARAN, *Rapporto trimestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, 2/2006, Tav. 3 e 1/2007, Tav. 2. V. anche Dell'Aringa (2007), Vignocchi (2007), Bordogna (2007). Non va dimenticato però che, insieme a questi effetti inattesi, alla seconda privatizzazione si devono le regole sulla rappresentatività sindacale tuttora in vigore, dal 2014 modello di riferimento anche per il settore privato.

[4] Questo problema è sotteso a tutte le riforme intervenute dai primi anni novanta, non solo all'ultima, come è testimoniato anche dall'esperienza comparata. Se non interpreto male, in certa misura esso traspare, naturalmente con concetti e terminologia differenti, nella tensione/convivenza tra scienza dell'amministrazione e diritto amministrativo richiamata da Zoppoli nella sua riflessione sulle possibili ragioni della quarta riforma del lavoro pubblico, conclusa con l'osservazione che «in effetti occorre riconoscere che la soluzione non è affatto semplice» (2018a, pp. 9-11).

conduce ad una logica di azione diversa da quella prevalente nel settore privato (Beaumont, 1992; Bach, Kessler, 2007; Katz, Kochan, Colvin, 2015, cap. 10). Le amministrazioni pubbliche sono finanziate principalmente o esclusivamente con fondi pubblici, sono soggette ad una valutazione pubblica, i loro dirigenti e datori di lavoro sono sensibili alle conseguenze politiche e in termini di consenso delle proprie scelte e rispondono ad un insieme di stakeholder molto più ampio che nel settore privato. Una dimensione politica è intrinseca alle relazioni industriali nel settore pubblico, in buona misura irriducibile. Per questo il legame autonomia/responsabilità degli attori, che nel settore privato, per così dire, esiste «in natura», nel settore pubblico non è per nulla scontato ma va istituzionalmente costruito, disegnato e gestito con equilibrio. E questo legame è essenziale per un funzionamento efficace e non collusivo della contrattazione collettiva, come hanno sempre sottolineato gli autori classici delle relazioni industriali (per tutti Clegg, 1975, p. 312; ma analogamente Kahn-Freund). Nella seconda privatizzazione l'autonomia attribuita agli attori, specie a livello decentrato, ha conosciuto la sua massima espansione, non accompagnata tuttavia da adeguati arrangiamenti istituzionali che rafforzassero al tempo stesso la responsabilità degli attori e impedissero il verificarsi degli effetti inattesi e perversi sopra richiamati (Bordogna, 2008; da ultimo, Ricci, Di Noia, 2017, p. 3; Bellavista, 2018, p. 59)[5]. La riforma del 2008-09 aveva poi pensato di risolvere il problema riducendo bruscamente l'autonomia (anche dei dirigenti) invece di aumentare la responsabilità (recentemente, Garilli, 2018;

[5] L'importanza essenziale di accompagnare il decentramento contrattuale nel settore pubblico con adeguati accorgimenti istituzionali, specie sul piano del finanziamento e del controllo, è sottolineata in OECD 2007 (p. 61): «Appropriate financial management arrangements are essential for a well-functioning decentralisation of pay setting. […] It is essential that the operational managers are held accountable, both for their decisions and for the outcomes that they have achieved. […] Decentralised pay setting can evidently have positive effects on the performances of the public administrations in questions. This is, however, contingent on the country having instituted adequate financial management and governance arrangements».

Ricci, Di Noia, 2017, p. 6). I provvedimenti del 2015-17 hanno delineato un nuovo equilibrio tra autonomia e responsabilità, in direzione di una «reintermediazione» (Zoppoli, 2018b), sebbene la mancata riforma della dirigenza, indipendentemente dal giudizio di merito sull'impianto poi abbandonato (Talamo, 2017), privi il nuovo quadro di un elemento fondamentale, un «incolmabile buco nero della quarta riforma», per richiamare ancora le parole di Lorenzo Zoppoli (2018a, p. 8).

2. I contratti nazionali firmati tra la fine del 2017 e i primi mesi del 2018 non possono che riflettere in generale questo nuovo equilibrio, ed i problemi ad esso connessi, con qualche novità significativa e qualche differenza tra i comparti.

La prima novità è naturalmente il rinnovo stesso dei contratti, dopo 7-8 anni di blocco e a oltre due anni e mezzo dalla sentenza della Corte Costituzionale del luglio 2015. Una novità che si associa però ad un aspetto di forte continuità con la tradizione, ovvero il legame dei rinnovi con importanti scadenze politico-elettorali di per sé estranee ai tempi delle relazioni industriali – se non si trattasse, appunto, di lavoro pubblico. Così è stato per l'accordo che CGIL, CISL, UIL l'accordo hanno raggiunto con il governo il 30 novembre 2016, pochi giorni prima del referendum costituzionale del 4 dicembre, e così di nuovo per i contratti in esame, nell'imminenza delle elezioni politiche del 4 marzo 2018. In continuità con la tradizione (specie dell'esperienza della seconda privatizzazione) è anche la chiusura dei rinnovi a pochi mesi dalla fine del triennio a cui si riferiscono.

Quanto ai contenuti, senza entrare in una analisi di dettaglio, ci limitiamo qui ad alcuni aspetti relativi alle relazioni sindacali più direttamente collegati alla «reintermediazione» operata dalla riforma Madia rispetto all'assetto precedente e al riequilibrio da essa introdotto tra autonomia e responsabilità degli attori, sopra richiamato.

Il primo contenuto è quello della partecipazione nei luoghi di lavoro. Come noto, la riforma Brunetta, nel ridefinire il comma 2 dell'art. 5 del d.lgs. 165/2001, secondo alcuni in reazione a precedenti pratiche troppo pervasive e lesive delle prerogative dirigenziali,

aveva ridotto gli spazi in proposito «alla sola informazione ai sindacati», ove prevista nei contratti nazionali, e nel rinnovato art. 40, c. 1, aveva esplicitamente escluso dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici nonché quelle oggetto di partecipazione sindacale. Il d.lgs. 75/2017 è intervenuto di nuovo sull'art. 5, includendo, oltre alla «sola informazione», le «ulteriori forme di partecipazione», sempre ove previste nei contratti nazionali, senza ulteriori specificazioni, mentre ha lasciato sostanzialmente inalterate le materie escluse dalla contrattazione collettiva nell'art. 40, c. 1, in particolare quelle attinenti all'organizzazione degli uffici. Le materie organizzative restano così escluse dall'ambito negoziale, non diversamente che nella riforma Brunetta, ma sono riammesse a forme di partecipazione ulteriori rispetto alla mera informazione, sia pure non specificate. I contratti nazionali, con poche variazioni, hanno articolato in termini di strumenti e materie ciò che la nuova normativa aveva solo prospettato in linea generale.

Tra gli strumenti, con parole pressoché identiche, tutti e quattro i nuovi CCNL articolano la partecipazione in tre istituti o livelli: informazione, confronto, organismi paritetici di partecipazione. Il termine «confronto» non è nuovo nella tradizione contrattuale pubblica italiana, fin dai CCNL del quadriennio 1998-2001, associato all'istituto della «concertazione»[6] – istituto, nell'esperienza applicativa della seconda privatizzazione, spesso sconfinato in contrattazione, con conseguenti limitazioni sindacali alle prerogative dirigenziali in tema di micro-organizzazione ed effetti di deresponsabilizzazione di entrambi gli attori (v., tra altri, vari contributi in Dell'Aringa, Della Rocca, 2007). Ora l'istituto della concertazione

[6] V. CCNL dei Ministeri per il quadriennio 1998-2001, art. 6 lettera b, punto 4: «Nella concertazione le parti verificano la possibilità di un accordo mediante un confronto che deve, comunque, concludersi entro il termine massimo di trenta giorni dalla sua attivazione; dell'esito della concertazione è redatto verbale dal quale risultino le posizioni delle parti nelle materie oggetto della stessa». Testo confermato anche nei CCNL per i quadrienni successivi (2002-2005, 2006-2009), in cui sono intervenute piccole modifiche/integrazioni alle materie oggetto di concertazione, ma nessuna modifica dell'istituto in quanto tale.

non trova spazio nei nuovi testi contrattuali, mentre il confronto, con le relative materie, sembra delineato in termini abbastanza flessibili e generali, senza una eccessiva proceduralizzazione, tale da potersi rivelare uno strumento effettivamente utile per la gestione partecipata ed efficace delle materie organizzative, senza indebite invasioni di campo. In questo senso, il riequilibrio tra autonomia e responsabilità nei luoghi di lavoro operato dalla riforma Madia trova una conferma ed al tempo stesso un opportuno arricchimento nei testi contrattuali, potenzialmente benefico per il funzionamento dell'intero sistema regolativo. Naturalmente sta ora agli attori farne un uso ben calibrato nei luoghi di lavoro, senza forzatura in una o nell'altra direzione.

Analoghe considerazioni si possono fare riguardo al secondo strumento previsto da tutti i CCNL in tema di partecipazione, anche qui con formulazione molto simile tra i quattro comparti, salvo poche differenze. Ci riferiamo all'«organismo paritetico per l'innovazione», chiamato a realizzare una «modalità relazionale finalizzata al coinvolgimento partecipativo delle organizzazioni sindacali […] su tutto ciò che abbia una dimensione progettuale, complessa e sperimentale, di carattere organizzativo» nell'amministrazione o ente. Tra le differenze vi è, nel CCNL delle Funzioni locali, la limitazione dell'istituzione del nuovo organismo agli enti con almeno 300 dipendenti, e, nel CCNL della sanità, sia la qualificazione che questa modalità relazionale ha carattere «consultivo», sia l'inclusione nel «coinvolgimento partecipativo» anche delle rsu, oltre alle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del CCNL, come in tutti gli altri comparti, sia infine che anche «gruppi di lavoratori» oltre alle organizzazioni sindacali possono inoltrare progetti e programmi a questo organismo, perché si esprima sulla loro fattibilità. Ma, al di là di queste differenze, tutti i contratti fanno riferimento a questo nuovo organismo come veicolo di «relazioni aperte e collaborative», con un raggio di intervento potenzialmente molto ampio, anche se forse un po' vago, che va dall'organizzazione e innovazione, al miglioramento dei servizi, alla promozione della legalità, della qualità del lavoro e del benessere organizzativo, inclusi i piani di formazione, il lavoro agile, la conciliazione dei tempi di

vita e di lavoro, con la finalità di formulare proposte all'amministrazione o alle parti negoziali della contrattazione integrativa. Non si esclude quindi una contiguità/continuità con la contrattazione, ma i confini sono più demarcati che nella figura e nella prassi della concertazione dell'esperienza precedente. Anche in ragione della composizione paritetica dell'organismo, si tratta di una attività propedeutica e di proposta, rivolta sia all'amministrazione che alle parti negoziali, che spetterà poi all'autonomia di questi soggetti decidere se e come accogliere. Come è stato sottolineato (Ricciardi, 2018), canali di questo genere sono presenti nel settore privato, e starà alla responsabilità degli attori mostrare se essi possono svolgere una funzione efficace anche nelle pubbliche amministrazioni. Ma, in attesa di questa verifica nell'esperienza applicativa, anche rispetto a questa novità, l'equilibrio tra autonomia e responsabilità delineato nel quadro normativo del 2017 sembra trovare una conferma nei testi contrattuali. Peraltro, tra le attività che sono nella disponibilità di questo organismo, tutti i contratti includono anche la possibilità di svolgere «analisi, indagini e studi» relativi a misure per disincentivare elevati tassi di assenteismo del personale, il che può favorire un approccio non esclusivamente sanzionatorio a questo problema.

Un terzo aspetto in tema di relazioni sindacali in cui è intervenuta la normativa del 2017, e in cui è possibile saggiare l'equilibrio delineato tra autonomia e responsabilità degli attori, è quello dei cosiddetti poteri sostitutivi dell'amministrazione in caso di stallo negoziale nella contrattazione integrativa – ovvero del potere dell'amministrazione di decidere in via unilaterale sulle materie del mancato accordo, sebbene provvisoriamente (art. 40, comma 3-*ter* del d.lgs. 165). Nella riforma Brunetta questo potere era riconosciuto all'amministrazione al fine di «assicurare la qualità e il migliore svolgimento della funzione pubblica», senza meglio specificare le condizioni alle quali esso potesse essere attivato. La nuova normativa limita il potere di provvisoria regolazione alla circostanza in cui il protrarsi delle trattative determini un pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa, lo vincola in ogni caso al rispetto dei principi di correttezza e buona fede tra le parti e alla

prosecuzione delle trattative per giungere in tempi celeri all'accordo, assegna ai contratti collettivi nazionali la possibilità di individuare un «termine minimo» [massimo] di durata delle sessioni negoziali in sede decentrata oltre il quale scatta la possibilità per l'amministrazione di esercitare il potere in questione, e infine istituisce presso l'ARAN un osservatorio paritetico per monitorare (senza possibilità sanzionatorie) i casi e le modalità con cui tale potere è effettivamente utilizzato, in particolare riguardo alla adeguata motivazione della «sussistenza del pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa». I contratti hanno specificato che il pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa deve essere «oggettivo» e fissato il termine minimo (massimo) di durata delle sessioni negoziali in 45 giorni, eventualmente prorogabili di ulteriori 45 giorni. Non è dato sapere se e in che misura nell'esperienza precedente ci siano state forzature in proposito da parte delle amministrazioni, ma la ridefinizione le testo normativo e le specificazioni contrattuali sembrano porre limiti abbastanza stringenti all'eventuale esercizio di questo potere.

Un ulteriore aspetto in cui la riforma Madia (d.lgs. 74/2017, art. 13), rispetto alla precedente normativa, ha restituito o allargato gli spazi negoziali disponibili agli attori riguarda la materia della valutazione del personale ai fini del trattamento accessorio legato alla performance (art. 19, d.lgs. 150/2009), affidando al contratto nazionale il compito di stabilire la quota delle risorse destinate a remunerare la performance organizzativa e individuale, e di fissare i criteri idonei a garantire che «alla significativa differenziazione dei giudizi […] corrisponda una effettiva diversificazione dei trattamenti». I contratti nazionali hanno stabilito che ai dipendenti che conseguono le valutazioni più elevate è attribuita una maggiorazione del premio individuale aggiuntiva rispetto al premio riconosciuto al personale valutato positivamente sulla base di criteri selettivi, e rinviano alla contrattazione integrativa sia la definizione della misura di questa maggiorazione, indicando comunque un valore minimo, sia la definizione preventiva di una «limitata quota massima di personale valutato a cui tale maggiorazione può essere attribuita». La normativa del 2009 aveva ampiamente sottratto

questa materia non solo alla regolazione collettiva, ma anche all'autonomia dirigenziale. Ora gli spazi negoziali sono stati significativamente riaperti, sia a livello nazionale che decentrato, e il nuovo assetto sarà messo alla prova della contrattazione integrativa e dell'esperienza applicativa nelle singole amministrazioni.

3. In tutti gli ambiti sopra considerati la riforma Madia ha riaperto spazi negoziali agli attori su materie in precedenza sottratte alla contrattazione e talvolta alle stesse prerogative dirigenziali. Il pendolo della regolazione è stato parzialmente risospinto verso il polo della contrattazione, ricalibrando il rapporto tra autonomia e responsabilità degli attori. I contratti nazionali, in vari aspetti, hanno riempito di contenuti questi rinnovati spazi negoziali, rinviando talvolta alla contrattazione integrativa. Spetterà a quest'ultima, e in generale all'esperienza applicativa nelle singole amministrazioni, per così dire, la prova del nove. Ovvero confermare o meno l'efficacia di questa ulteriore ricalibratura del rapporto tra autonomia e responsabilità, ed anche verificare se e in che misura questa efficacia possa essere pregiudicata dalla mancata revisione della dirigenza, l'incolmabile buco nero della quarta riforma denunciato da Zoppoli.

Riferimenti bibliografici

Bach S., Kessler I. (2007), *Human Resource Management and the New Public Management*, in Boxall P., Purcell J, Wright P. (a cura di), *The Oxford Handbook of Human Resource Management*, Oxford University Press, Oxford.

Battini S. (2016), *Al servizio della Nazione? Verso un nuovo modello di disciplina della dirigenza e del personale pubblico*, relazione tenuta al 62° Convegno di Studi Amministrativi di Varenna, 23 settembre.

Beaumont P. (1992), *Public Sector Industrial Relations*, Routledge, Londra.

Bellavista A. (2017), «Gli infiniti tormenti del lavoro pubblico», in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, numero unico, pp. 39-45.

Bellavista A. (2018), *Contrattazione collettiva e partecipazione sindacale nella riforma Madia*, in Garilli A., Riccobono A., De Marco C., Bellavista A.,

Marinelli M., Nicolosi M., Gabriele A., *Il lavoro alle dipendenze della PA dopo la «Riforma Madia»*, Wolters Kluver-Cedam, Milano, pp. 57-79.

Bianco A., Boscati A., Ruffini R. (2017), *La riforma del pubblico impiego e della valutazione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.

Bordogna L. (2007), *La contrattazione collettiva: un nuovo equilibrio tra accentramento e decentramento?*, in Dell'Aringa C. e Della Rocca G. (a cura di), *Pubblici dipendenti: una nuova riforma?*, Rubbettino, Soveria Mannelli, pp. 63-91.

Bordogna L. (2008), *Moral Hazard, Transaction Costs and the Reform of Public Service Employment Relations*, in *European Journal of Industrial Relations*, 14 (4), pp. 381-400.

Bordogna L. (2016), *The Uncertainties of Endless Reform: Public Service Employment Relations Confronting Financial Sustainability Constraints*, in Bach S., Bordogna L. (a cura di), *Public Service Management and Employment Relations in Europe: Emerging from the Crisis*, Routledge, Londra-New York, pp. 84-111.

Boscati A. (2017), *La riforma mancata: il ruolo della dirigenza pubblica nei nuovi assetti*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, numero unico, pp. 46-83.

Boscati A. (2018), *La specialità del lavoro pubblico. Fonti legali e fonti contrattuali nella progressiva evoluzione del sistema normativo tra organizzazione e disciplina del rapporto di lavoro*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, numero 3, pp. 1-66.

Clegg H. (1975), *Pluralism in Industrial Relations*, British Journal of Industrial Relations 13(3), pp. 309–16.

Dell'Aringa C. (2007), *Contrattazione collettiva e costo del lavoro*, in Dell'Aringa C., Della Rocca G. (a cura di), *Pubblici dipendenti: una nuova riforma?*, Rubbettino, Soveria Mannelli, pp. 3-32.

Delfino M. (2018), *I nuovi «spazi negoziali»*, in Esposito *et al.* (a cura di), pp. 29-40.

Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L. (2018, a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino.

Garilli A. (2018), *Breve storia di una riforma incompiuta*, in Garilli A., Riccobono A., De Marco C., Bellavista A., Marinelli M., Nicolosi M., Gabriele A., *Il lavoro alle dipendenze della PA dopo la «Riforma Madia»*, Wolters Kluver-Cedam, Milano, pp. 1-19.

Katz H., Kochan T., Colvin A. (2015), *Labor Relations in a Globalizing World*, Cornell Univesity Press, Ithaca.

OECD (2007a), *Governance of Decentralised Pay Setting in Selected OECD Countries*, OECD *Working Papers on Public Governance*, 3, Parigi.

Ricci M., Di Noia F. (2017), *Relazioni sindacali e contrattazione collettiva nel settore pubblico dopo la Riforma Madia e i rinnovi contrattuali*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, numero unico, pp. 1-23.

Ricciardi M. (2018), *La contrattazione nel pubblico impiego*, in Mascini M. (a cura di), *L'Annuario del lavoro 2018*, Il Diario del Lavoro, Roma, pp. 111-120.

Talamo V. (2017), *Relazioni collettive e dirigenza pubblica: prove di legislazione al test della consulta (ed ancora alla ricerca di un assetto ragionevole)*, WP CSDLE «Massimo D'Antona».IT - 330/2017.

Vignocchi C. (2007), *Tre tornate di contrattazione negli enti locali: cosa salvare di un'esperienza controversa*, in Dell'Aringa C., Della Rocca G. (a cura di), *Pubblici dipendenti: una nuova riforma?*, Rubbettino, Soveria Mannelli, pp. 33-61.

Zoppoli L. (2017), *La stagione delle riforme: pubblico e private a confronto*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, numero unico, pp. 25-38.

Zoppoli L. (2018a), *Perché una quarta riforma del lavoro pubblico*?, WP CSDLE «Massimo D'Antona».IT - 366/2018.

Zoppoli L. (2018b), *Il rapporto tra legge e contratto collettivo e il nuovo modello di relazioni sindacali «partecipate»*, in *RGL*, 3, p. 408-434.

*Giancarlo Vecchi**

La valutazione della performance: strumento per una – non più rinviabile – politica di sviluppo organizzativo nel settore pubblico

1. *La valutazione della performance nel settore pubblico: le premesse*

La valutazione della performance nel settore pubblico prende le mosse da specifiche visioni del ruolo e delle caratteristiche delle amministrazioni in un mutato contesto economico e sociale delle democrazie occidentali e, in generale, dei paesi OECD.

Nel dibattito internazionale, lo sviluppo del Welfare State aveva posto all'attenzione l'esigenza di analizzare l'amministrazione pubblica non solo in termini di conformità alle norme, ma anche e specialmente in termini di efficacia, e cioè di performance in relazione ai bisogni della collettività. Un paradigma già riconosciuto nel nostro paese agli albori dello Stato sociale (Romano, 1969; Cassese, 2011), ma che a livello concettuale e organizzativo viene di fatto istituzionalizzato a partire dalle riforme degli anni '90. Ne è un esempio evidente il passo seguente, tratto da una delle commissioni di studio promosse dall'allora Ministro per la funzione pubblica Cassese: «La prima proposta che è possibile formulare riguarda l'opportunità di partire da una riconcettualizzazione della funzione primaria dell'ente pubblico da soggetto che garantisce il rispetto dei diritti (dei cittadini) ad ente che eroga servizi per soddisfare bisogni della collettività […] così facendo si passa da una concezione dell'attività come insieme di procedimenti amministrativi, ad una che vede i differenti soggetti organizzativi come realizzatori di processi di servizio. […] La pubblica amministrazione eroga sempre

* Professore presso il Politecnico di Milano.

servizi, anche se non lo sa.» (cfr. *Commissione di studio sulla politica del personale nel settore pubblico. 1994*, pp. 12-13; sul tema cfr. anche D'Alterio, 2018).

Peraltro già negli anni '80 del secolo scorso erano stati sviluppati approfondimenti (ad es. Dente, 1991) e realizzate diverse esperienze di misurazione e valutazione della performance, specialmente a livello locale (es. il caso del controllo di gestione della Regione Lombardia, su cui cfr. Irer, 1987); tuttavia mancavano azioni di diffusione e sostegno all'attuazione.

Da considerare che in quel periodo si avviava a prender piede l'insieme di concetti, principi e prime esperienze applicative divenuto noto come *New Public Management* (Hood, 1991), sviluppatosi anche in conseguenza delle crisi finanziarie del settore pubblico e sotto la spinta di posizioni liberiste, ma in ogni caso adottato da diversi paesi, con diverse declinazioni, modalità e successive evoluzioni (Pollitt, Bouckaert, 2017). La maggior parte delle proposte era basata su teorie economiche (es. la teoria «principale-agente»), su idee provenienti dalle discipline organizzative e su pratiche del settore privato, segnalando l'emergere di nuovi saperi, oltre a quello giuridico, che ambivano ad intervenire sulle modalità d'azione del settore pubblico. Dunleavy ha efficacemente sintetizzato questo modello attraverso la triade «disaggregazione + competizione + incentivi» (Dunleavy *et al.*, 2006).

Tra i fattori di cambiamento rispetto alla tradizionale amministrazione pubblica, è stata sottolineata l'esigenza di lasciare ai dirigenti del settore pubblico una certa libertà d'azione («Let managers manage», in Osborne, Gaebler, 1993), poiché a) solo attraverso l'interazione con i beneficiari e con i problemi locali è possibile articolare con efficacia le politiche e i servizi; b) la complessità dei problemi implica una PA costituita da professionisti competenti, per governare i quali non è più sufficiente il principio gerarchico, poiché esiste un'asimmetria informativa e conoscitiva tra chi governa e chi attua.

Ciò ben si associa all'idea di un'area di indipendenza per l'amministrazione pubblica e di mantenimento di un soggetto orientato all'interesse pubblico di medio-lungo periodo (rispetto alle esigenze

della politica di ottenere risultati a breve). Ma allo stesso tempo richiede di precisare le modalità di relazione con i rappresentanti politici (che nella logica democratica sono i delegati dai cittadini attraverso il voto – e oggi diremmo anche attraverso i sondaggi). Una soluzione (oltre criteri di reclutamento, di *spoil system*, e delle norme ordinamentali) è costituita dalla *separazione organizzativa* tra politica e amministrazione, da un lato, e dall'introduzione di sistemi di pianificazione e controllo, dall'altro lato. Alla politica spetta la pianificazione strategica con la relativa attribuzione di obiettivi, mentre all'amministrazione spetta (oltra alla consulenza al vertice politico) la sua traduzione in piani operativi, cui deve corrispondere non solo un'azione di controllo sovraordinato, ma anche la rendicontazione in itinere e ex post sui risultati ottenuti e l'utilizzo delle risorse; per favorire la *compliance* con gli obiettivi stabiliti, è opportuno introdurre «incentivi», anche perché spesso non è chiaro come attuare gli interventi e i contratti tra Politica e amministrazione non possono essere dettagliati in modo fine. Si tratta di una specifica applicazione della cosiddetta teoria «principale-agente».

Per permettere questa operazione, una condizione necessaria per l'attribuzione di obiettivi non ambigui (o il meno ambigui possibile), è quella di delineare organizzazioni di missione, che si possono ottenere dalla ri-articolazione delle ampie strutture tipiche del modello ministeriale attraverso la costituzione di dipartimenti, agenzie, partecipate, o strutture analoghe. Si tratta di un modello che a cascata si applica anche alla relazione tra dirigenti e personale non dirigenziale (poiché anche per i dirigenti, in questo contesto, vi sono limiti all'efficacia dell'azione direzionale basata solo sul principio gerarchico).

Emerge qui l'importanza della valutazione della performance, come fattore che supporta sia la pianificazione (la definizione delle priorità e dei relativi obiettivi trae evidente vantaggio dalla disponibilità di dati sui risultati del periodo precedente) sia il momento finale della rendicontazione e dell'erogazione eventuale degli incentivi. L'idea di fondo è quella di passare da un controllo basato essenzialmente sulle risorse allocate (*input*), specie quelle finanziarie, ad una rilevazione e analisi:

a) degli output, e cioè delle realizzazioni, caratterizzate da dimensioni quali la quantità e qualità, la tempestività, l'efficienza e l'economicità, la soddisfazione dei «clienti». In tal senso, la rendicontazione non è tanto basata sull'analisi di «conformità» (dato che molte incertezze gravano sull'attuazione) quanto sull'argomentazione del perché si sono ottenuti determinati esiti;
b) degli outcome (esiti), e cioè del livello di efficacia dato dal miglioramento dei problemi trattati, riprendendo ciò che la *policy evaluation* aveva già elaborato nei decenni precedenti.

Vi sono state diverse traiettorie nazionali basate su questo modello: dalle teorie dello «stato minimo» e dell'orientamento massiccio alla creazione di «quasi-mercati», a quelle che hanno privilegiato gli aspetti di modernizzazione innestati sulle strutture tradizionali (modello cd. neo-weberiano).

Questo paradigma di settore pubblico è stato prima messo in discussione e poi progressivamente integrato da altri modelli, anche e specie in Europa. Infatti, l'eccessiva frammentazione delle strutture ha comportato spesso la perdita di controllo da parte delle istituzioni elettive; inoltre, la complessità dei problemi affrontati dal settore pubblico ha fatto emergere l'esigenza di interventi integrati, sviluppati attraverso l'azione di più strutture; così, una volta arrivate a disposizione tecnologie informatiche adeguate, il dibattito si è orientato verso la ri-centralizzazione delle funzioni pubbliche in ampie strutture e sul tema dell'integrazione di queste mediante *policy units* anche a carattere temporaneo (si veda i casi della Gran Bretagna e dei paesi del Nord-Europa con proposte denominate *Joined-Up Government* oppure *Whole-of-Government*; cfr. Hood 2005; Pollitt and Bouckaert 2017). Nello stesso tempo il dibattito sulla *governance* (Chhotray and Stoker 2008; Osborne 2006) ha messo in luce la perdita di rilevanza dei confini tra pubblico e privato, poiché la gran parte dei problemi collettivi viene oggi affrontata mediante politiche multi-livello e mediante network di attori caratterizzati dalla presenza di strutture pubbliche, soggetti privati e membri del terzo settore; è questa un'esigenza dovuta anche alla complessità dei problemi da trattare (si vede il dibattito sui *wicked problems* in Head, Alford, 2013) e ai gradi di incertezza e

turbolenza (Ansell *et al.*, 2017) che caratterizzano la contemporaneità. E ancora, l'irruzione sistematica delle tecnologie informatiche, con continue nuove proposte e opportunità (*big data*, *data analytics*, applicazioni della cd. *blockchain*, ecc.), che apre spazi alle innovazioni nelle politiche pubbliche (Dunleavy, Margetts, 2015; Commissione Europea 2016). Infine, il periodo di austerità e le politiche connesse hanno indotto a considerare come rilevante il coinvolgimento degli utenti, attraverso lo sviluppo del co-design e della co-production, per mantenere elevati i livelli di legittimazione ed efficacia degli interventi pubblici (cfr. Bovaird *et al.*, 2016).

Tutto ciò ha posto all'attenzione l'esigenza di intervenire sul sistema di competenze e capacità del personale pubblico.

In questo contesto, nonostante le diverse inclinazioni del dibattito, la rilevanza dei sistemi di performance management non è, perciò, mutata.

2. *Il caso italiano: il performance management tra due modelli*

Come sottolineato, un fattore comune caratterizza gli orientamenti alla modernizzazione amministrativa è costituito dalla rilevanza attribuita al management (e cioè alla dirigenza) e alla pianificazione e valutazione delle performance. La tesi di fondo è che le trasformazioni sociali, economiche e tecnologiche evidenziano la necessità che il settore pubblico si dote di *capacità specifiche* per ridefinire e migliorare continuamente le politiche pubbliche in ragione dei cambiamenti in atto nella società (Lynn, 2006). Si aggiunga a ciò l'avvio della globalizzazione economica, con l'emergere del ruolo rilevante del settore pubblico nel sostenere la competitività di nazioni e territori regionali.

Questo framework è stato, in modo esplicito, alla base sia dalle riforme Cassese che di quelle Bassanini; da un lato, la crisi economico-finanziaria del 1992, dall'altro, l'esigenza del rispetto dei parametri per entrare nella moneta unica, hanno costituito i fattori di spinta per sostenere le misure di modernizzazione del sistema pubblico italiano (cfr. Dente, a cura di, 1995). Sia il d.lgs. 29/1993

che, specialmente, il d.lgs. 286/1999, si basano sull'idea che l'introduzione del calcolo economico nella pubblica amministrazione e lo sviluppo dei sistemi di controllo interno (e cioè controllo di gestione, valutazione del personale, auditing, carte dei servizi e rilevazione della *customer satisfaction*) costituiscono strumenti per sostenere i compiti direzionali del management pubblico. O, ancor più, per permettere al management pubblico di sviluppare miglioramento continuo e innovazione, sulla base della capacità di orientare il personale così come di contribuire alle scelte del vertice politico (Dente, Vecchi, 1999).

Nel decennio successivo, e cioè con la cd. riforma Brunetta del 1999 (d.lgs. 150) si assiste ad un mutamento di modello. L'ipotesi secondo cui cambiamenti e aumenti di performance possano scaturire da una professionalizzazione del management pubblico e da innovazioni tecnico-organizzative viene messa in secondo piano a favore dell'accentuazione sul controllo esterno dei dirigenti; un controllo esterno effettuato da parte di organismi indipendenti che dovrebbero essere composti esperti (gli Organismi indipendenti di valutazione e la Civit), da utenti e portatori di interesse (in particolare attraverso lo strumento della *customer satisfaction*), oppure attraverso la comparazione dei risultati organizzativi effettuata da soggetti comunque esterni alle singole amministrazioni. Un mutamento di rotta che ha fatto leva sia su elementi simbolici, come il dibattito sui «fannulloni» e sull'assenteismo, sia sui fenomeni di corruzione. Il tutto enfatizzato dall'emergere dei social networks come modalità rilevante di comunicazione tra Politica e cittadini, che richiede risposte immediate, praticamente quotidiane e caratterizzate da un linguaggio semplificato. Un'impostazione che – seppure con diverse connotazioni (ad esempio, maggiore quella sulla qualità) non muta nella sostanza con le cd. riforme Madia (d.lgs. 74/2017). E che sembra abbracciata con un orientamento ancor più sostenuto sul versante del controllo esterno dalle proposte del governo in carica dal giugno 2018 (disegno di legge Bongiorno del dicembre 2018).

In questo mutamento di rotta, inoltre, si è persa la distinzione tra i vari strumenti e tra le diverse funzioni, poichè l'attenzione

prioritaria è stata attribuita al tema della valutazione dei dirigenti e del personale, così come all'erogazione degli incentivi connessi alla retribuzione accessoria a carattere flessibile.

Si tratta di cambiamenti che rischiano di spostare la focalizzazione del performance management dalle sue funzioni principali, poiché in realtà non si interviene né sull'organizzazione dei processi specifici (tra cui quello che ha a che fare con la definizione annuale degli obiettivi di ogni organizzazione) né con azioni verticali di efficace trasformazione dell'operare amministrativo (specie a livello degli apparati dello Stato centrale). Al tema sono dedicati i prossimi paragrafi.

3. *Il performance management come strumento di sviluppo organizzativo: le sue funzioni*

Il performance management (e la connessa valutazione della performance) deve essere interpretato come uno strumento di politica pubblica, e più precisamente come uno strumento della politica organizzativa (o politica amministrativa) di una struttura.

In questo senso, lo strumento può rispondere a diversi tipi di problemi, tra cui in particolare una serie di criticità articolate in quattro categorie: pianificazione e valutazione degli obiettivi, apprendimento, *accountability* (render conto), *assessment* del personale (cfr. ad es. Van Dooren *et al.*, 2015).

La funzione di *pianificazione* ha il compito di selezionare le priorità su cui orientare gli sforzi e le risorse dell'organizzazione; implica la selezione degli obiettivi (relativi ai livelli di produzione, di efficienza nell'uso delle risorse, di qualità ed efficacia da ottenere) sulla base di un'attenta valutazione ex-ante, il coordinamento con il bilancio per l'allocazione delle risorse, la comunicazione al personale e alla rete di attuatori coinvolti, il monitoraggio in itinere e la valutazione ex-post, per individuare gli scostamenti rispetto agli obiettivi.

L'apprendimento deriva dall'analisi dei risultati delle valutazioni (analisi sull'efficacia di servizi e programmi, comparazione con altre

organizzazioni, valutazione tra «pari», ecc.); è alla base del miglioramento continuo, della gestione degli errori, delle innovazioni.

L'*accountability* riguarda l'esigenza di rendere conto a soggetti esterni e interni (vertice politico, altre istituzioni, cittadini e imprese, personale e suoi rappresentanti) dell'utilizzo delle risorse attribuite e dei risultati conseguiti; implica la capacità di raccogliere e comunicare (importanza della trasparenza) informazioni significative per rappresentare il grado di raggiungimento delle finalità assegnate ad una organizzazione, considerando la pluralità di *accountee*.

La *valutazione del personale* ha come scopo la valorizzazione delle risorse umane, per sapere su cosa sviluppare maggiormente le capacità del personale; in questa direzione, l'orientamento deve essere non solo quello del sostegno al merito e alla segnalazione dei comportamenti e dei risultati non soddisfacenti (attraverso i sistemi premiali di carattere monetario), ma anche quello di promuovere azioni di acquisizione di competenze e di miglioramento del contesto e del benessere organizzativo.

Come è facilmente deducibile, si tratta di funzioni che non hanno al centro l'idea del controllo esterno (pur considerato); ma, piuttosto l'idea della costruzione in ogni amministrazione di una politica di miglioramento continuo e di innovazione; e, accanto a questa, la declinazione delle funzioni in diversi modelli in ragione delle specifiche condizioni che caratterizzano le organizzazioni. Ad esempio, in una situazione di crisi economica prevarrà l'accentuazione sull'efficienza e l'economicità; in una situazione di mutamento dei bisogni, l'attenzione all'efficacia e alla qualità; in caso di cambiamenti tecnologici, l'interesse per lo sviluppo di nuove competenze nel personale; ecc. Risulta chiaro che il performance management e la valutazione saranno utili ed efficaci quando la posta in gioco non è tanto la distribuzione di risorse oppure la conformità a norme, quanto piuttosto la capacità di anticipare e accompagnare le trasformazioni della società con servizi efficaci.

4. Per una valutazione della performance orientata allo sviluppo organizzativo nel settore pubblico

Le note precedenti sottolineano l'esigenza di una nuova politica nazionale per lo sviluppo organizzativo del settore pubblico, dopo anni in cui la crisi economica ha ridotto le risorse, il ricambio e la formazione del personale. E evidenziano, allo stesso tempo, come sia insufficiente e addirittura controproducente l'enfasi sulla valutazione intesa come accentuazione del controllo esterno, che tende nella sostanza a influenzare comportamenti tipici di una «burocrazia difensiva» (Associazione per la cultura riformista, 2018).

È necessario, a questo proposito, avviare programmi sostenuti da un nuovo modello di riferimento, in grado di sostenere la comunicazione e l'engagement del management pubblico, così come uno specifico orientamento per la sua professionalizzazione. Il concetto di *Stato piattaforma*, alla base del dibattito europeo sullo sviluppo della digitalizzazione nelle amministrazioni pubbliche (Dunleavy, Margetts, 2015), può costituire un punto di partenza, poiché fortemente orientato all'innovazione nei servizi, alle relazioni con cittadini e imprese, all'evoluzione delle competenze del personale pubblico e ai contesti di lavoro. Si consideri, ad esempio, le riflessioni sulle nuove opportunità verso «politiche di precisione» che le tecnologie informatiche permettono attraverso l'utilizzo di *big data*, analisi di *data-mining*, strumentazioni di geo-localizzazione, ecc. (Azzone, Arnaboldi, 2017). Oppure le analisi sulle nuove competenze del management pubblico, in cui si enfatizzano come ambiti critici come la gestione di relazioni multi-livello e le capacità di erogazione personalizzata di servizi, di regolazione, di coordinamento delle rete di attori coinvolte nei programmi, e in particolare le capacità analitiche, queste ultime basate sulla forte interazione con i produttori esterni di informazioni e analisi (compresi gli utenti), così da favorire l'agilità strategica per gestire le turbolenze del contesto (Lodge, Wegrich, 2014). Oppure ancora le opportunità offerte dallo *smart working,* che consentono di affrontare i temi del benessere organizzativo e della qualità del lavoro, nell'ambito di trasformazioni organizzative e degli stili di leadership.

Tuttavia, per rendere efficaci le politiche di sviluppo e innovazione della PA, come è stato già sottolineato anche in passato (cfr. ad es. Butera, Dente, a cura di, 2009), i programmi di promozione della modernizzazione devono abbandonare le logiche orizzontali che hanno caratterizzato le esperienze precedenti, in cui tutte le amministrazioni sono state considerate in modo indifferenziato e senza una specifica progettazione di settore; sono invece da sviluppare progetti di trasformazione che riguardino i singoli comparti e, in funzione di promozione, amministrazioni-pilota, così da far emergere soluzioni e buoni esempi realisticamente attuabili (così come è stato realizzato nel settore giudiziario nel decennio scorso per l'attuazione del processi civile telematico, su cui cfr. Vecchi, 2018; oppure come è in corso nel contesto universitario attraverso il progetto Good Practices, che coinvolge su base volontaria oltre 25 atenei).

Per queste finalità, i sistemi di performance management e di valutazione della performance dovrebbero essere considerati, in ogni organizzazione, come componente di una politica di miglioramento e di sviluppo della cultura dell'innovazione.

In questa direzione, si tratta perciò di abbandonare l'enfasi sul controllo esterno. E di affrontare uno dei principali problemi che caratterizza molte realtà, e cioè la debolezza degli obiettivi attribuiti ai dirigenti e al personale in generale; cosa che ha come conseguenza, spesso, sia l'assenza di orientamenti e stimoli alla modernizzazione, sia la definizione generalizzata di giudizi molto positivi (anche in presenza di performance organizzative non elevate o addirittura mediocri), accompagnati dall'erogazione della premialità monetaria su livelli tendenti al massimo previsto (cfr. su questo tema anche Nicosia *et al.*, 2018). L'errore della normativa (e dei modelli utilizzati) è quello di enfatizzare il ruolo dei valutatori esterni per modificare questa situazione, mentre è in particolare sull'alta dirigenza che è necessario operare, così come sullo sviluppo di sistemi informativi per facilitare la costruzione di indicatori in serie storica e processi di confronto tra amministrazioni. In altre parole, senza un intervento sulle capacità di definire obiettivi e di innescare processi di apprendimento, qualsiasi modello di

performance management è destinato ad essere debole e inefficace. Ciò ha implicazioni anche per il ruolo degli Organismi indipendenti di valutazione. Gli OIV costituiscono un attore rilevante del sistema di performance management e di collegamento con la premialità di tipo monetario. Ma spesso emergono situazioni in cui gli OIV si caratterizzano per essere alieni alle organizzazioni, oppure per una condizione di subalternità ai contesti. La loro funzione dovrebbe invece essere di supporto nelle varie fasi del percorso, operando:

- come *critical friends* della dirigenza, nel caso di processi di innovazione e miglioramento;
- come supporto sia al vertice politico che a quello amministrativo, per migliorare i processi di pianificazione e definire obiettivi significativi e competenze da sviluppare;
- come certificatori della qualità e affidabilità dei dati, in funzione di *accountability*;
- come suggeritori per introdurre nei sistemi di performance management (e modificare nel tempo) soluzioni utili a migliorarne l'efficacia in termini di valorizzazione del personale e di equità nell'utilizzo, promuovendo nel contempo principi di equità, di benessere organizzativo, di confronto con l'esterno.

Per questi fini, è necessario che gli OIV siano in grado di sviluppare una forte interazione con il contesto interno per limitare le asimmetrie informative, stimolando nello stesso tempo il confronto con l'esterno e la ricerca di buone pratiche: una sorta di 'intelligence' del ciclo della performance per stimolare un uso appropriato di questa tecnica.

Riferimenti bibliografici

Ansell Ch., Trondal J., Øgård M. (2017, a cura di), *Governance in Turbulent Times*, Oxford University Press, Oxford.

Associazione per la cultura riformista (2018), *Reinventare lo Stato. Rapporto sulle pubbliche amministrazioni in Italia*, Edizioni Forum PA, Roma.

Azzone G., Arnaboldi M. (2017), *Quale management pubblico nella PA 4.0?*,

Paper presentato al Convegno *Amministrazione 4.0*, Politecnico di Milano, 20 novembre.

Bovaird T., Stocker G., Jones T., Loeffler E., Roncancio M.P. (2016), *Activating collective co-production of public services: influencing citizens to participate in complex governance mechanisms in the UK*, in *International review of Administrative Sciences*, 82 (1), pp. 47-68.

Butera F., Dente B. (2009, a cura di), *Change management nelle pubbliche amministrazioni: una proposta*, Angeli, Milano.

Cassese S. (2011), *La prolusione romaniana sulla crisi dello Stato moderno e il suo tempo*, Relazione presentata alla *Giornata di studio su «Lo Stato moderno e la sua crisi»: a un secolo dalla prolusione pisana di Santi Romano*, Roma, 30 novembre.

Chhotray V., Stoker J. (2008), *Governance Theory and Practice. A Cross-Disciplinary Approach*, Palgrave, Basingstoke.

Commissione di studio sulla politica del personale nel settore pubblico (1994), *La politica del personale nel settore pubblico*, in *Dipartimento della funzione pubblica. La riforma della pubblica amministrazione. Atti delle Commissioni e dei Comitati di Studio*, vol. II, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, pp. 9-53.

Commissione Europea (2016), *Piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020. Accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione*, Commissione Europea, Bruxelles.

D'Alterio E. (2018), *Dall'amministrazione di risultato all'amministrazione «performante»: storie di paradossi in tema di pubblico impiego*, in *RGL*, 69 (3), pp. 488-506.

Dente B., Vecchi G. (1999), *La valutazione e il controllo strategico*, in Azzone G., Dente B. (a cura di), *Valutare per governare*, Etas, Milano, pp. 1-25.

Dente B. (1991, a cura di), *L'efficacia dei poteri locali*, Il Mulino, Bologna.

Dente B. (1995, a cura di), *Riformare la pubblica amministrazione. Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.

Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., J. Tinkler J. (2006), *New public management is dead: Long Live Digital Era Governance*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, pp. 467-494.

Dunleavy P., Margetts H. (2015), *Design principles for essentially digital governance*, in *111th Annual Meeting of the American Political Science Association*,

3-6 September 2015, American Political Science Association, disponibile all'indirizzo internet http://eprints.lse.ac.uk/64125/.
Head B., Alford J. (2013), *Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management*, in *Administration & Society*, 47 (6), pp. 711-739.
Hood C. (1991), *A Public Management for All Seasons?*, in *Public Administration*, 69 (1), pp. 3-19.
Hood C. (2005), *The Idea of Joined Up Government: A Historical Perspective*, in Bogdanor V. (a cura di), *Joined Up Government*, Oxford University Press, Oxford, pp. 19-42.
IRER (1987), *Il controllo di gestione nella pubblica amministrazione. Proposte per l'analisi delle politiche regionali*, Angeli, Milano.
Lodge M., Wegrich K.. (2014), *Administrative Capacities*, in Hertie School of Governance, *The Governance Report 2014*, Oxford University Press, Oxford, ch. 2.
Lynn L. Jr. (2006), *Public Management: Old and New*, Routledge, Londra-New York.
Nicosia G., Saracini P., Spinelli C. (2018), *Introduzione al tema: Il lavoro pubblico e la riforma Madia: organizzazione, gestione e valutazione*, in *RGL*, 69 (3), pp. 403-407.
Osborne T., Gaebler T. (1993; 1ª ed. 1992), *Reinventing Government*, Plume, New York.
Osborne S. (2006, a cura di), *The New Public Governance. Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, Londra.
Pollitt C., Bouckaert G. (2017), *Public Management Reform. A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity. Fourth Edition*, Oxford University Press, Oxford.
Romano S. (1969), *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Giuffrè, Milano.
Van Dooren W., Boukaert G., Halligan J. (2015, 2ª ed.), *Performance Management in the Public Sector*, Routledge, Abington.
Vecchi G. (2018), *La valutazione della performance negli uffici giudiziari come strumento di politica pubblica*, Angeli, Milano.

INTERVENTI

*Franca Borgogelli**

Le ragioni giuridiche della valutazione nelle pubbliche amministrazioni e le aporie del sistema

1. *Premessa*

Riflettere sul sistema della valutazione significa analizzare un profilo della disciplina del lavoro pubblico di notevole rilevanza e interesse, caratterizzato da una dimensione interdisciplinare e da una netta discrasia tra l'attenzione dedicata dal legislatore, da un lato, e i risultati, nel complesso insoddisfacenti, dall'altro. Le osservazioni dal punto di vista giuslavoristico in questa sede si concentrano su alcuni limiti e lacune della regolazione – passata e presente – del sistema di valutazione con riferimento al nodo del rapporto tra sfera politica e dirigenza, sul presupposto che una delle cause dei problemi irrisolti di tale rapporto, e più in generale degli esiti insoddisfacenti del modello regolativo privatistico, risieda nelle aporie della disciplina della valutazione e di quella, connessa, della responsabilità dirigenziale.

Nel commenti di una parte della dottrina amministrativistica le difficoltà e le prassi distorte nel rapporto tra politica e amministrazione sono ricondotte alla sudditanza della dirigenza alla politica, quale connotato del modello privatistico introdotto dalla riforma degli anni '90, e in particolare allo *spoils system*. Si è affermato che «la privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico assimilando la dirigenza pubblica a quella privata ha fornito argomenti al suo assoggettamento alla politica (sistema *spoils system* contro principio del merito)» (Mattarella, 2012, p. 256). Al contrario, non si ritiene

* Professoressa presso l'Università di Siena.

che la soluzione dei problemi risieda nell'accentuazione del distacco tra politica e dirigenza, perché è necessaria la loro interazione, avendo entrambe, pur su piani separati e con competenze diverse, la responsabilità di assicurare una azione pubblica che soddisfi i bisogni della collettività. Infatti, nel modello di privatizzazione disegnato negli anni '90 la separazione tra sfera politica e sfera amministrativa si prospetta non in termini di rigida separatezza, ma come uno scambio proficuo, nella reciproca autonomia e differenza dei ruoli; e la verifica dei risultati rappresenta il momento di controllo e di legittimazione.

In altri termini, il modello privatistico delinea il rapporto tra dimensione politica e dimensione amministrativa in termini di «coordinamento funzionale» e sostituisce alla verifica del mercato e agli indici di profitto la valutazione della qualità del servizio reso dalla pubblica amministrazione. Qui si ritiene che le difficoltà e le prassi distorte nel rapporto tra politica e amministrazione siano da imputare al modo inadeguato con cui è regolato e applicato il sistema della valutazione e all'assenza di attenzione per i controlli esterni; nonché alla carente e confusa disciplina del correlato sistema della responsabilità dirigenziale e allo scarso, se non nullo, rilievo attribuito al ruolo e alle responsabilità della sfera politica.

Il «difetto» non risiede dunque nel modello di separazione/interrelazione tra vertice politico e dirigenza, ma nella sua regolazione e attuazione con riguardo al profilo della valutazione e della correlata responsabilità: si tratta di problemi di applicazione che traggono origine da «difetti» di regolazione che non paiono essere stati risolti in modo adeguato e soddisfacente neppure dall'ultima riforma.

2. *Le ragioni giuridiche della valutazione*

Per il giuslavorista parlare delle ragioni giuridiche della valutazione significa tornare ai temi fondanti della c.d. privatizzazione e contrattualizzazione della disciplina del rapporto di lavoro pubblico, alle radici del modello regolativo elaborato negli anni '90 e

della sua legittimazione costituzionale. Ovvero a quelle (ri)costruzioni giuridiche – in particolare di Orsi Battaglini e D'Antona – che hanno trovato riscontro nelle decisioni della Corte Costituzionale che hanno avallato la riforma a fronte dei molti dubbi e rilievi critici. Tale modello regolativo – che separa la sfera della «politica» da quella della «gestione», affidando ai dirigenti il compito di amministrare con piena autonomia, gestendo il personale «con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro» (art. 5 c. 2, d.lgs. 165/01), e che non è stato messo in discussione, almeno nei suoi profili portanti, dal succedersi degli interventi legislativi, sino alla conferma da parte della riforma Madia – ha bisogno del sistema della valutazione per legittimarsi a fronte del dettato dell'art. 97 Cost., come ha sempre messo in evidenza la Corte Costituzionale, a partire dalla decisione n. 313 del 1996 sino alle più recenti.

Infatti il sistema regolativo, che si basa sulla funzionalizzazione non dei singoli atti, assoggettati al controllo di legittimità, ma del complesso dell'attività, presuppone necessariamente la valutazione della conformità dell'esito dell'attività dell'amministrazione ai principi di imparzialità e buon andamento, con i corollari dell'efficienza, efficacia, economicità. Come scrive Orsi Battaglini, in questo modello (che chiama «sintetico» contrapponendolo a quello «analitico», pubblicistico, entrambi possibili modi di attuazione dell'art. 97 Cost.) «l'ordinamento riferisce […] la *valutazione* dell'imparzialità e del buon andamento a complessi di vicende, o risultati, intermedi o finali, liberando i singoli atti interni a ciascuna vicenda considerata dal carattere funzionale (e da quel che ne consegue) e quindi assumendo come oggetto di *valutazione* non più l'atto ma l'attività» (Orsi Battaglini, 1993, p. 471). Il passaggio dalla funzionalizzazione «analitica» alla funzionalizzazione «sintetica» attribuisce dunque all'esistenza di un valido sistema di valutazione un ruolo fondamentale. Infatti, se il modello privatistico implica una diversa concezione giuridica dell'organizzazione e quindi del potere organizzativo, poiché il fenomeno organizzativo non viene più scomposto in una serie di unità elementari, ciascuna definita dalla legge in termini di atto amministrativo, il risultato finale, non dato dalla somma delle conformità ai fini di ogni singolo atto ma

lasciato libero di esplicarsi, dovrà poi necessariamente essere sottoposto a verifica (Orsi Battaglini, *ibidem).*

Il procedimento di controllo, assicurando la verifica della corrispondenza dei risultati dell'azione amministrativa all'interesse pubblico, consente quindi di garantire il rispetto dei principi dell'art. 97 e dunque la legittimità costituzionale del modello regolativo privatistico, la cui adozione, al posto del modello pubblicistico, è motivata e giustificata proprio dalla necessità di garantire il buon andamento, non assicurato in modo adeguato dal previgente sistema regolativo.

Il sistema di valutazione deve assolvere a tale compito tenendo conto del rapporto tra profilo individuale e profilo collettivo (*rectius* organizzativo), secondo i dettati delle scienze dell'organizzazione, trovando i rimedi o i correttivi in caso di esito negativo o parzialmente insoddisfacente. Dovrebbe pertanto occuparsi non solo delle relazioni interne – del rapporto tra politica e dirigenti (verifica della rispondenza della gestione autonoma dei dirigenti agli obiettivi e alle direttive del vertice politico), e tra dirigenti e personale (verifica della qualità delle prestazioni in relazione all'organizzazione usando anche gli strumenti della premialità) – ma anche dei risultati complessivi dell'insieme delle attività, alla luce dei bisogni da soddisfare. Si dovrebbe dunque misurare e valutare l'intero processo, a partire dalla qualità e adeguatezza degli obiettivi e delle direttive dei vertici politici, e analizzare il livello di soddisfazione dei bisogni della collettività raggiunto, la qualità complessiva dell'attività, l'uso adeguato delle risorse pubbliche, considerando che i soggetti protagonisti principali sono sia il vertice politico, che individua gli obiettivi e i programmi e sovraintende al processo a cascata di assegnazione degli incarichi, sia i dirigenti, i quali gestiscono la micro-organizzazione e il personale, rapportandosi con la sfera politica per riceverne obiettivi e direttive, da un lato, e con il personale per guidarlo al raggiungimento del risultato dell'attività amministrativa che sovraintendono, dall'altro.

È ben vero che la valutazione si configura anche quale mezzo per garantire il rispetto del principio del merito, in particolare la distribuzione della retribuzione e delle opportunità di carriera in

base al merito, un mezzo talvolta inteso come un fine. Si tratta tuttavia solo di una dimensione interna al complessivo procedimento, un aspetto rilevante che non esaurisce il discorso sulla valutazione, anche se ha assunto un ruolo assorbente sia nell'immagine sia soprattutto nell'attenzione del legislatore, il quale ha invece trascurato di regolare aspetti importanti della valutazione nella sua dimensione generale. La valutazione non è infatti tanto o solo uno strumento di efficienza per distribuire premi e progressioni (nonché, correlatamente, sanzioni), ovvero per gestire il personale secondo i criteri del merito, ma è lo strumento di controllo gestionale per verificare che sia garantito il buon andamento dell'attività pubblica. In sintesi, dal momento che nel modello privatistico l'equilibrio tra imparzialità dell'attività amministrativa e attuazione dell'indirizzo politico rappresenta il nodo centrale (Zoppoli, 2018, p. 319), il sistema di valutazione, essenziale per garantire tale equilibrio, si configura cruciale, rappresentando lo strumento di chiusura del modello.

3. *Le aporie della disciplina prima della Riforma Madia*

La caratteristica costante dei numerosi interventi legislativi che si sono succeduti in materia di valutazione e controlli è la discrasia tra la rilevanza attribuita all'istituto e l'adeguatezza degli strumenti offerti per il suo funzionamento. L'incapacità di soddisfare necessità e aspettative appare evidente nel ripetersi delle medesime finalità: quelle indicate nel 2001 nelle direttive di attuazione del d.lgs. 286/99, il primo intervento regolativo in materia, giudicato dalla dottrina insufficiente e autoreferenziale, sono le stesse dettate nell'art. 17, c. 1, lett. r e t della l. 124/2015 come guida per la più recente riforma attuata dal d.lgs. 74/2017 (D'Alterio, 2017); anche questa peraltro, come si dirà, non ancora soddisfacente.

In particolare si osserva come l'intervento regolativo più rilevante in materia, attuato con la riforma Brunetta, dedichi grande attenzione al sistema di valutazione soprattutto quale strumento per distribuire premi e sanzioni, con una procedura così rigida e

complessa che finisce con il diventare un fine (Mattarella, 2012), trascurando invece quelli che sono i nodi essenziali e centrali in una visione generale del ruolo che dovrebbe ricoprire. Infatti il legislatore del 2009: si occupa poco e male della valutazione della dirigenza e della sua responsabilità, sia nell'ottica funzionale, sia in quella patologica (un errore con gravi ripercussioni sull'efficienza del sistema, come tutti gli studi dei giuslavoristi sulla dirigenza evidenziano); sottovaluta le responsabilità del vertice politico; non attribuisce rilievo alla valutazione esterna.

La scelta del legislatore è di garantire il controllo sulle attività tramite l'iper-regolazione. Infatti, mentre regolamenta in modo «sovrabbondante» il sistema di misurazione e valutazione della performance, attribuendogli grande rilievo, anche sul piano mediatico, contemporaneamente ingabbia il dirigente, protagonista principale di quel sistema, togliendogli gran parte dell'autonomia gestionale nelle scelte, condizionate da puntuali indicazioni legislative: risolve il problema delle sue (in)capacità negoziali nel confronto con le rappresentanze sindacali ridimensionando fortemente il ruolo del contratto collettivo; regola in modo inadeguato e confuso la responsabilità dirigenziale, mentre rafforza la responsabilità disciplinare; utilizza per la dirigenza la retribuzione accessoria in funzione (anche) sanzionatoria. Si tratta di una scelta che, confidando nella capacità dei vincoli legali di conformare effettivamente i comportamenti organizzativi e gestionali dei dirigenti, contraddice il rilievo attribuito alla valutazione: i comandi puntuali della legge sostituiscono di fatto la valutazione, implicitamente ammettendo la sfiducia nella capacità di realizzare un efficiente apparato (procedimento) di controllo.

Le ripercussioni sono evidenti nel rapporto tra vertice politico e dirigenza, caratterizzato da valutazioni sempre positive della dirigenza, a prescindere da ogni reale verifica sui risultati soprattutto dell'organizzazione di cui il dirigente è responsabile, che garantiscono l'attribuzione della retribuzione di risultato al massimo livello, da un lato, dall'altro dal controllo politico sulla scelta dei dirigenti per l'attribuzione degli incarichi, basato più sulla fedeltà che sulle capacità manageriali. Si tratta del sodalizio – denunciato dalla

dottrina – tra la politica che rinuncia a governare definendo programmi competitivi e la dirigenza che approfitta della situazione di stasi dei sistemi di valutazione per paralizzare i circuiti di responsabilità, non assolvendo ai propri compiti di valutazione dei dipendenti.

Significativa anche la scarsità di contenzioso in merito alle conseguenze patologiche degli esiti negativi della valutazione della dirigenza che si riscontra stando all'esperienza del Comitato dei Garanti e dall'esame della giurisprudenza. Peraltro dalle non numerose sentenze in materia emergono gravi responsabilità dei vertici politici con riguardo alla definizione degli obiettivi (tardiva e inadeguata) e il rapporto problematico tra responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare, conseguenza della inidonea regolamentazione contenuta nell'art. 21 del d.lgs. 165/2001.

In sintesi, si osserva come la riforma del 2009 non presti attenzione adeguata ai soggetti e alle modalità di valutazione della dirigenza, al legame tra la valutazione individuale e quella dell'organizzazione che fa capo al dirigente, al ruolo e alla responsabilità dei vertici politici, alla garanzia di indipendenza dei valutatori. Si tratta di profili di criticità che depotenziano il ruolo ricoperto dalla dirigenza, resa debole e condizionata dalla politica come conseguenza di un sistema regolativo che riduce la sua autonomia e responsabilità e di un sistema di valutazione inadeguato che non considera il rilievo della qualità e della tempestività dell'elaborazione degli obiettivi e delle direttive, ovvero della responsabilità dei vertici politici.

4. *I limiti delle modifiche introdotte dal d.lgs. 74/2017*

Alla luce degli elementi critici rilevati è necessario chiedersi se la riforma Madia – che non aveva l'obiettivo di riscrivere o stravolgere l'assetto vigente, ma solo di migliorarlo con modifiche e integrazioni – offra soluzioni soddisfacenti rispetto alle esigenze e alle aspettative. La risposta sintetica è che i miglioramenti non paiono sufficienti; non potendo qui analizzare tutte le novità introdotte

dal d.lgs. 74/2017, né dar conto delle puntuali analisi critiche condotte dalla dottrina, ci si limita ad alcune osservazioni su aspetti rilevanti per il profilo di analisi prescelto.

Un primo rilievo riguarda gli Organismi Interni di Valutazione (OIV). Il rafforzamento e l'ampliamento dei loro compiti e poteri rappresenta una novità importante e positiva – significativa, tra l'altro, la titolarità del monitoraggio della performance, prima attribuita agli organi di indirizzo (art. 6) – ma non mancano incongruenze e ambiguità. Il limite più grave riguarda la mancanza di effettiva autonomia, perché la loro scelta continua a dipendere dal vertice politico, il che non assicura ancora pienamente l'indipendenza né l'imparziale esercizio delle funzioni. Il fatto che si assegnino loro poteri prima attribuiti al vertice politico non basta a garantire la terzietà del sistema di valutazione se la loro nomina continua a dipendere dal medesimo vertice politico, poiché il meccanismo di controllo e di condizionamento degli OIV potrebbe così solo configurarsi più indiretto e meno trasparente. Ad esempio, è previsto il parere dell'OIV sul sistema di valutazione, ma se l'organo politico che adotta tale sistema ha nominato l'OIV il giudizio di questo potrebbe esserne condizionato: non viene assicurata l'indipendenza del controllore.

Si aggiunga che i compiti della CIVIT e dell'ANAC sono stati assunti, già con la prima riforma disposta dal d.l. 90/2014 (conv. l. 114/2014), dal Dipartimento della Funzione pubblica; questo si presenta ora, alla luce delle (non sempre ben coordinate) regole poste dal d.p.r. 105/2016 e dal d.lgs. 74/2017, come il «regista» del sistema di valutazione: un regista certamente non indipendente.

Ancora, si configura certamente come una novità positiva la rilevanza assegnata alla performance organizzativa; in particolare è positivo che per i dirigenti si crei un nesso tra valutazione individuale e organizzativa, evitando così che vi sia una valutazione individuale positiva del dirigente a fronte di una valutazione negativa della struttura organizzativa che a lui fa capo, come sinora è accaduto. Tuttavia continua a non essere chiaro chi valuta i dirigenti non apicali. Infatti, se per la dirigenza apicale si conferma il compito dell'OIV di proporre all'organo di indirizzo politico la valutazione

annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione dei premi ex Titolo III (art. 14, c. 4, lett. e), per l'altra dirigenza si tace: è da presumere sia compito della dirigenza di vertice, ma è un aspetto non regolato con chiarezza. È ben vero che la mancata riforma della dirigenza ha inciso negativamente sul riordino del sistema regolativo, ma la legge delega 124/2015 aveva dettato nell'art. 17, c. 1, lett. r e t, che ha trovato attuazione nel d.lgs. 74/2017, i principi in materia di valutazione anche con riguardo alla dirigenza.

Profili problematici si riscontrano anche con riguardo al sistema sanzionatorio. Le conseguenze dell'omessa o ritardata adozione del Piano triennale e della Relazione annuale della performance sono disciplinate con modalità che conducono a punire solo i dirigenti nel caso in cui l'omissione o l'inerzia sia da imputare all'organo di indirizzo politico-amministrativo (d.lgs. 150/2009, art. 10, c. 5, seconda parte introdotta dall'art. 8, c. 1, lett. e, d.lgs. 74/2017). Per la dirigenza si deve altresì considerare il dettato del comma 5-*bis* dell'art. 3, d.lgs. 150/2009, introdotto dall'art. 1, c. 1, lett. c, d.lgs. 74/2017: la valutazione negativa, disciplinata nell'ambito del sistema di misurazione e valutazione della performance, rileva (anche) ai fini dell'accertamento della responsabilità dirigenziale. Questa disposizione potrebbe configurarsi come una (ragionevole) estensione degli esiti del procedimento di valutazione per l'accertamento di tutte le fattispecie di responsabilità dirigenziale di cui all'art. 21 d.lgs. 165/01, ma il d.lgs. 75/2017 non ha modificato tale disposizione nella parte in cui sembra riferire le risultanze del sistema di valutazione solo alla responsabilità dirigenziale per mancato raggiungimento degli obiettivi.

Rispetto ad altre modifiche e innovazioni il giudizio resta sospeso, perché molto dipenderà dalle modalità di attuazione. Così, ad esempio, per quanto concerne la nuova disciplina degli obiettivi generali, a cui devono adeguarsi le singole PA nel definire gli obiettivi specifici. Si tratta di un rafforzamento utile, perché si attribuisce maggiore forza e rilievo all'attività di indirizzo a livello nazionale, ma si pongono problemi di attuazione e di coordinamento non semplici da risolvere. Lo stesso può dirsi per una novità positiva e importante quale è la previsione della partecipazione della

collettività alle attività di valutazione: in precedenza i piani della performance e gli indicatori riguardavano solo i processi lavorativi e amministrativi interni, senza dare rilievo alla quantità e qualità dei risultati, ovvero al prodotto «esterno». Si attende peraltro di verificare la traduzione in concreto delle disposizioni in materia, considerate le esperienze pregresse. Anche per quanto concerne il ruolo della contrattazione collettiva come fonte, ora (nuovamente) riconosciuto dal d.lgs. 75/2017, la valutazione positiva della modifica alla riforma Brunetta attende la conferma dell'implementazione, considerata la cautela dimostrata nei rinnovi dei contratti collettivi nel 2018 e in attesa delle scelte che compiranno i contratti collettivi della dirigenza.

In sintesi dunque si rilevano alcune positive modifiche e integrazioni della disciplina previgente: in specie il rafforzamento degli OIV, il maggior peso attribuito alla performance organizzativa per valutare i dirigenti, l'attenzione per la qualità dei servizi, il ruolo riconosciuto nuovamente alla contrattazione collettiva. Per quanto concerne i limiti, sul piano generale del coordinamento tra le norme assume un rilievo negativo in fatto che non trovi soluzione adeguata il problema «dell'assenza di sinergia, pur predicata dalle norme, tra ciclo della performance e ciclo del bilancio: le due riforme hanno generato moltiplicazione e duplicazione degli adempimenti» (D'Auria, 2019, p. 127).

La riflessione qui svolta sul processo di misurazione e valutazione della performance ha dato rilievo centrale alla finalità «generale» di verificare e garantire che il sistema complessivo risponda ai parametri di cui all'art. 97 Cost., coinvolgendo nel controllo sia la sfera politica sia l'apparato amministrativo. Si tratta dunque, per la dirigenza, di verificare la qualità della gestione delle risorse strumentali e umane secondo gli indirizzi e gli obiettivi politico-strategici dettati dal vertice politico, per valutare le scelte di gestione e di spesa e far valere le responsabilità. Ma è determinante anche il controllo sul vertice politico, al fine di garantire che questo, nel formulare gli indirizzi e gli obiettivi sull'uso delle risorse, sia vincolato al rispetto di metodi e parametri oggettivi: solo così è possibile poi verificare correttamente l'attuazione degli indirizzi impartiti dai

vertici politici e far valere le responsabilità dei dirigenti, a partire dagli apicali, e di seguito dei non dirigenti. In tale processo il controllo esterno sul sistema da parte di soggetti indipendenti, quale «sostituto del mercato», ricopre un ruolo importantissimo. Tuttavia, anche dopo l'intervento del d.lgs. 74 continua a riscontrarsi: l'assenza di una definizione di responsabilità per inidonea, tardiva formulazione di obiettivi e indicatori, ovvero di responsabilità per i vertici politici; una incompleta disciplina della valutazione della dirigenza, inadeguata a sostenerne professionalità e autonomia rispetto al vertice politico; l'insufficiente rilievo attribuito alla valutazione esterna; una non garantita terzietà dei valutatori.

Pertanto, rispetto alle esigenze di riforma rilevate dalla dottrina ed evidenziate dalla prassi, si deve concludere che le modifiche introdotte dal d.lgs. 74/2017, pur almeno in parte apprezzabili, sono insufficienti.

Riferimenti bibliografici

Avio A. (2017), *La performance come valutazione dell'adempimenti nel rapporto alle dipendenze della PA*, Jovene, Napoli.

Baldassarre A. (2018), *Customer Satisfaction e riforme del lavoro pubblico,* in Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino p. 356 ss.

Barbieri M. (2018), *Il sinallagma nei contratti di lavoro per le pubbliche amministrazioni: un percorso storico critico,* Cacucci, Bari.

Bellavista A. (2018), *Contrattazione collettiva e partecipazione sindacale nella riforma Madia. I rinnovi contrattuali,* in Garilli A., Riccobono A., De Marco C., Bellavista A., Marinelli M., Nicolosi M., Gabriele A. (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze della PA dopo la «Riforma Madia»*, Cedam, Padova, p. 57 ss., p. 157 ss.

D'Alterio E. (2018), *Dall'amministrazione di risultato all'amministrazione «performante»: storia di paradossi in tema di pubblico impiego,* in *RGL*, I, p. 486 ss.

D'Alterio E. (2017), *Il lungo cammino della valutazione nelle pubbliche amministrazioni,* in *GDA*, p. 570 ss.

D'Auria G. (2019), *La valutazione del personale,* in Corpaci A., Del Punta R., Monaco M.P. (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico. Riflessioni a due anni dalla legge Madia,* F. Angeli, Milano, p. 123 ss.

Gabriele A. (2018), *La misurazione e la valutazione della performance nelle PA tra snodi irrisolti e incoerenze del sistema,* in Garilli A., Riccobono A., De Marco C., Bellavista A., Marinelli M., Nicolosi M., Gabriele A. (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze della PA dopo la «Riforma Madia»*, Cedam, Padova, p. 125 ss.

Mastrogiuseppe P. (2017), *Pubblica amministrazione tra valutazione esterna e interna,* in Dell'Aringa C., Della Rocca G. (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione*, Il Mulino, Bologna, p. 183 ss.

Mattarella B.G. (2012), *Il principio del merito, la tragedia della valutazione e la riforma del pubblico impiego*, in Gardini (a cura di), *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la Riforma Brunetta*, Quaderni della SPISA, Bononia University Press, Bologna, p. 251 ss.

Monda A. (2018), *La valutazione delle performance: programmazione degli obiettivi e gestione pemiale,* in Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, p. 370 ss.

Nicosia G. (2018), *I soggetti della valutazione (percorsi di apprendimento organizzativo)*, in Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, p. 329 ss.

Orsi Battaglini A. (1993), *Fonti normative e regime giuridico del rapporto d'impiego con enti pubblici, DLRI*, p. 461 ss.

Ruffini R. (2017), *Il sistema di misurazione e valutazione delle performance. Le modifiche al d.lgs. n.150/2009,* in Bianco A., Boscatim A., Ruffini R. (a cura di), *La riforma del pubblico impiego e della valutazione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, p. 145 ss.

Santucci R. (2016), *La valutazione dei dirigenti, LPA*, p. 63 ss.

Zoppoli A. (2018), *La dirigenza pubblica tra mancata riforma e persistenti equivoci,* in Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni,* Giappichelli, Torino, p. 317 ss.

*Matteo Corti**

La partecipazione alla luce delle nuove regole (passato, presente, sperimentazione)

1. Sebbene il tempo a disposizione per l'intervento sia assai contenuto, non posso esimermi dallo spendere queste prime battute per complimentarmi con le curatrici del bel numero della *Rivista giuridica del lavoro* e, ovviamente, con gli autori dei pregevoli contributi che contraddistinguono l'approfondimento tematico dedicato all'attuazione della riforma Madia dello scorso anno. Qualche secondo lo voglio dedicare anche agli organizzatori del Convegno, che hanno stilato davvero un gran bel programma, denso e interessante: non posso che ringraziarli per il graditissimo invito a intervenire.

Il tema che mi è stato suggerito è quello della partecipazione: siccome mi si riconosce una certa competenza in questo settore soprattutto con riferimento alle imprese private, proporrò qualche riflessione a carattere trasversale. Mi pare che ci sia un certo consenso tra gli osservatori, pur nella diversità di sfumature, che il d. lgs. 75/2017 costituisca una parziale inversione di tendenza rispetto alla legge Brunetta sia in tema di contrattazione collettiva, sia in tema di partecipazione. Si è parlato di un passo indietro rispetto al fenomeno della «disintermediazione», perfino di un ritorno allo spirito originario della cd. «privatizzazione» del pubblico impiego. Certo, la svolta non era prefigurata nella legge di delega, e dobbiamo probabilmente ringraziare anche alcune contingenze per l'esito finale: la sentenza della Corte costituzionale n. 178/2015, formidabile sponsor della contrattazione collettiva; l'intesa del 30

* Professore presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore-Milano.

novembre 2016 tra il governo e i sindacati, con il primo disperatamente in cerca di consensi in vista del referendum costituzionale confermativo. Con riferimento specifico alla partecipazione sindacale, va segnalata l'esigenza di dare attuazione all'accordo sui requisiti minimi comuni di informazione e consultazione dei lavoratori delle amministrazioni pubbliche centrali, siglato il 21 dicembre 2015 in seno al relativo Comitato di dialogo sociale dell'Unione europea. Qui le assonanze con il settore privato sono molto forti, visto che anche lì per quasi ogni minimo avanzamento dei diritti di partecipazione bisogna ringraziare l'iniziativa dell'Unione.

2. Il d.lgs. 75/2017 ha lasciato invariato l'art. 9 del t.u.p.i., che rimette ai contratti collettivi nazionali la disciplina delle modalità e degli istituti della partecipazione, mentre ha notevolmente semplificato l'art. 5, c. 2 del t.u.p.i. In tal modo, il decreto ha tra l'altro riaperto alla partecipazione anche le materie della direzione e dell'organizzazione del lavoro negli uffici, sulle quali in precedenza era ammessa la sola informazione. Togliendo poi il riferimento all'esame congiunto, prima contenuto nella disposizione in relazione alle misure riguardanti i rapporti di lavoro, la nuova formulazione, nella lettura combinata con l'art. 9 del t.u.p.i., rimette alla contrattazione collettiva nazionale poteri davvero ampi per il design di forme anche molto innovative di partecipazione. Ci sono naturalmente dei limiti: poiché l'art. 5, c. 2 del t.u.p.i. continua a proclamare che le decisioni inerenti alla direzione e all'organizzazione del lavoro negli uffici «sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione», appare chiaro che non vi è spazio per sperimentare forme cogestionali o codecisionali: nell'ambito di queste ultime, per definizione, la decisione è condivisa anche quando l'organo non sia pariteticamente composto. Del resto, in un passato ormai lontano la partecipazione organica del sindacato nella pubblica amministrazione ha dato pessima prova di sé, e credo che nessuno possa pensare seriamente di riesumarla. Peraltro, nemmeno nel settore privato la cogestione gode di ottima salute: l'a.i. del 9 marzo 2018 registra sul punto un inedito, benché cauto, consenso delle parti sociali del settore industriale, ma siamo

ben lontani dall'avvio concreto di una sperimentazione, che, com'è noto, richiede anche il supporto legislativo, e non soltanto per via della riserva di legge dell'art. 46 Cost. Non mi sembra, invece, che il riferimento dell'art. 9 del t.u.p.i. alla contrattazione nazionale costituisca un ostacolo insormontabile per un'eventuale delega al livello decentrato: qui sono pienamente d'accordo con Lorenzo Zoppoli.

3. Ma come hanno declinato la partecipazione sindacale i nuovi quattro contratti di comparto? La tirannia del tempo mi costringe qui a tratteggiare soltanto una rapidissima sintesi, ma mi aiuta la circostanza che i testi contrattuali si assomiglino davvero molto. Il modello partecipativo è declinato secondo un climax ascendente di coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori. Il primo gradino è costituito dall'informazione, che non è propriamente nemmeno una forma di partecipazione, tant'è che è prevista con grande generosità nella fase precedente sia il confronto, sia la contrattazione integrativa. La vera novità è il «confronto», che soppianta il vecchio e glorioso «esame congiunto» (le radici storiche si riscontrano nelle prime parti dei contratti collettivi del settore privato degli anni '70). Si tratta in buona sostanza di una consultazione, scandita da una tempistica e da adempimenti precisi: qui le analogie con la consultazione di cui al d.lgs. 25/2007 del settore privato sono spiccate, anche se in quest'ultimo la consultazione è finalizzata al raggiungimento di un accordo, obiettivo invece espressamente escluso per il confronto in virtù dell'art. 40, c. 1 del t.u.p.i. Tra le materie oggetto di confronto spiccano l'articolazione delle tipologie dell'orario di lavoro, i criteri generali per la mobilità tra sede, i criteri generali dei sistemi di valutazione della performance, il trasferimento o il conferimento di attività ad altri soggetti, pubblici o privati, e altre ancora. Una novità ancora più significativa è rappresentata dall'«organismo paritetico per l'innovazione», che svolge compiti consultivi e propositivi in materia di organizzazione e innovazione, miglioramento dei servizi, promozione della legalità, qualità del lavoro e del benessere organizzativo (più concretamente si occupa anche di politiche formative, lavoro agile,

conciliazione dei tempi di vita e di quelli di lavoro, misure di prevenzione dello stress lavoro-correlato). Gli organismi paritetici per l'innovazione, che devono riunirsi almeno due volte l'anno, sono anche destinatari di informazioni assai importanti: evoluzione occupazionale, utilizzo di lavoro temporaneo, assenze del personale. Dando uno sguardo al settore privato, somigliano un poco ai comitati paritetici, fioriti negli anni ormai lontani dei cd. «Protocolli di relazioni industriali»: nel settore privato l'esperienza è però parzialmente avvizzita, priva non soltanto del supporto legale, ma persino di quello di un contratto collettivo a efficacia *erga omnes*.

4. Soltanto qualche cenno conclusivo. Il rilancio della partecipazione ha suscitato umori contrastanti nella dottrina: per un verso, vi è stato chi ha paventato il ritorno delle prassi consociative che la riforma Brunetta aveva cercato di sradicare, limitando il coinvolgimento sindacale. D'altro canto, altri hanno salutato con favore l'inversione di tendenza e il rinnovato ruolo dell'interlocutore sindacale, scommettendo su una partecipazione finalmente propulsiva, che sospinga la produttività e l'innovazione nelle pubbliche amministrazioni. Io mi limito a rilevare che le prassi consociative dipendono anche dalla debolezza dei dirigenti e dalla loro dipendenza dagli organi di indirizzo politico-amministrativo: senza tagliare questo nodo gordiano servirà un attore sindacale veramente responsabile e interprete anche dell'interesse generale perché le nuove prassi partecipative possano dare il loro contributo al miglioramento dell'azione amministrativa e all'efficienza del settore pubblico. Anche chi come me si è occupato di partecipazione soprattutto nel privato, è molto curioso di sapere come andrà questo nuovo esperimento partecipativo nel pubblico: chissà mai che un suo successo possa portare a un revival dell'attenzione per il tema anche nel settore privato, ove però l'intervento del legislatore pare ormai indilazionabile.

Riferimenti bibliografici

Ales E. (2018), *L'esercizio partecipato del potere di organizzazione*, in Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, p. 41 ss.

Bellavista A. (2018), *Contrattazione collettiva e partecipazione sindacale nella riforma Madia*, in Garilli A. *et al.*, *Il lavoro alle dipendenze della PA dopo la «Riforma Madia»*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, p. 57 ss.

Corbo C. (2011), *La partecipazione sindacale*, in Carinci F., Mainardi S. (a cura di), *La Terza Riforma del Lavoro Pubblico*, Ipsoa, Milano, p. 355 ss.

Corti M. (2008), *Informazione e consultazione in Italia tra continuità formale e sviluppi sistematici*, in Napoli M. (a cura di), *L'impresa di fronte all'informazione e consultazione dei lavoratori. Commento al decreto legislativo n. 25/2007*, in *NLCC*, p. 849 ss.

Corti M. (2012), *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e L'esperienza comparata*, Vita e Pensiero, Milano.

Napoli M., Garilli A. (2013), *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo*, Cedam, Padova.

Ricci M., Di Noia F. (2017), *Relazioni sindacali e contrattazione collettiva nel settore pubblico dopo la riforma Madia e i rinnovi contrattuali*, in *LPA*, n. 1-6, pt. I.

Sartori A. (2018), *L'accordo interconfederale del 9 marzo 2018: un preludio alla legge sindacale?*, in *Jus*, n. 3.

Viscomi A. (2004), *La partecipazione sindacale e la partecipazione all'organizzazione del lavoro*, in Carinci F., Zoppoli L. (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Utet, Torino, vol. V, t. I, p. 265 ss.

Zoppoli L. (2018), *Il rapporto tra legge e contratto collettivo e il nuovo modello di relazioni sindacali «partecipate»*, in *RGL*, I, p. 408 ss.

*Umberto Gargiulo**

La contrattazione integrativa nella c.d. riforma Madia: continuità, discontinuità, opportunità, contraddizioni

1. *La riforma Madia e lo «spazio negoziale» a livello decentrato*

Un primo rilievo da fare è che la disciplina della contrattazione integrativa è alla sua sesta versione: un dato «cronologico» che dà il senso delle stratificazioni normative e di una fragilità dalle molte cause.

È innegabile, infatti, che il tema della contrattazione collettiva e, al suo interno, della negoziazione integrativa abbia risentito, con elevato grado di sensibilità, delle linee di politica del diritto e, attraverso di esse, delle prospettive ideologiche che hanno caratterizzato i governi succedutisi alla guida del paese, fortemente influenzati dalla situazione economica generale, alla quale ha fatto da contraltare un'instabilità politica con caratteristiche nuove rispetto a quella del secolo scorso.

Accanto a questi elementi di discontinuità, però, vi sono pure non pochi tratti di continuità nelle politiche governative in materia di lavoro pubblico, le quali nell'ultimo decennio, indipendentemente dal colore politico delle maggioranze parlamentari, sono state sovente ossessionate da logiche di *spending review* che, quasi naturalmente, hanno investito l'attività negoziale, limitandola, talora addirittura paralizzandola e, in ogni caso, sottoponendone i prodotti a controlli pervasivi quanto ai profili contabili.

In questo già difficile contesto hanno dunque trovato nuovo

* Professore presso l'Università degli Studi Magna Graecia di Catanzaro.

spazio le tendenze, mai del tutto sopite e anzi destinate a riemergere carsicamente anche nel dibattito scientifico, verso la rilegificazione (o addirittura la ripubblicizzazione) del lavoro pubblico (in argomento v.: Carinci, 2009; Rusciano, 2011).

Per converso, si è anche rilevato come l'ultimo intervento del legislatore, noto come Riforma Madia (il d.lgs. 75/2017), abbia assicurato significativi recuperi di «spazio negoziale» (Zoppoli, 2018, Natullo, 2018), allentando la rigidità di alcuni vincoli introdotti nel 2009 (con il d.lgs. 150/2009) e decomprimendo non pochi ambiti nei quali la contrattazione collettiva operava in regime di «libertà vigilata» (Fiorillo, 2012; Delfino, 2018).

Se questa è la prospettiva euristica attraverso la quale si è affrontato l'esame degli strumenti normativi vigenti, è ora il momento di passare alla disamina delle caratteristiche della strumentazione posta nelle mani delle parti sociali ai livelli decentrati della negoziazione collettiva.

2. *I soggetti*

Partendo dai soggetti, è utile concentrare l'attenzione sul cuore problematico della disciplina. Con riferimento alla parte sindacale, la legge tace, perpetuando nel settore pubblico le ambiguità proprie del doppio canale di rappresentanza, con la rimessione alla contrattazione della disciplina della delegazione trattante ed eventualmente dei rapporti tra la RSU e le organizzazioni firmatarie del CCNL, i cui terminali nella singola amministrazione (forme associative di cui è stato evidenziato il carattere formalmente «residuale»: D'Antona, 1998) convivono con il soggetto a formazione elettiva. E questo è un primo elemento di contraddizione: perché la RSU è indubbiamente, nel disegno del legislatore, l'agente negoziale preferenziale, facoltativo ma di fatto necessario.

In tale contesto, peraltro, i maggiori problemi nascono dalla carenza di previsioni per dirimere eventuali conflitti, tutt'altro che infrequenti, la cui soluzione ruota soltanto attorno all'applicazione del principio del raggiungimento del *maggior consenso possibile* (è questo

l'orientamento dell'ARAN). Sicché, in sede di contrattazione integrativa vi è una legittimazione comune tra RSU e associazioni sindacali, ma l'autonomia della rappresentanza unitaria – e veniamo a una seconda, ingombrante contraddizione – finisce troppo spesso, nei fatti, per essere condizionata dalle OO.SS. stipulanti il contratto nazionale.

Non è chiaro, poi, se la titolarità negoziale appartenga a ciascuno di tali soggetti o sia congiunta (in dottrina si propende per una titolarità negoziale unitaria e congiunta, che consente di non emarginare il ruolo della RSU nel processo negoziale: Pascucci, 1999; Scarponi, 2000); i rapporti nella delegazione trattante in sede decentrata sono così rimessi alla medesima contrattazione, dalla quale però, equivocamente, non giungono indicazioni sulle modalità di formazione della volontà collettiva.

La delegazione trattante di parte pubblica, invece, individuata dal contratto nazionale, non sembra porre problemi peculiari (v. però *infra* sul delicato tema della responsabilità da contrattazione).

3. *L'oggetto della contrattazione integrativa*

Passando alla disamina delle materie oggetto di attività negoziale e non potendo passare in rassegna le soluzioni adottate nei diversi contratti nazionali, può forse utilmente procedersi a una ricognizione per aree tematiche, ricordando che la contrattazione integrativa è chiamata innanzitutto a prevedere i criteri per la ripartizione delle risorse disponibili.

Quanto ai profili tipicamente retributivi, si può partire dal segnalare l'assegnazione alla contrattazione integrativa della competenza a fissare i criteri per l'attribuzione dei premi correlati alla performance: terreno sul quale, venuta meno la rigida ripartizione per fasce di merito introdotta dal d.lgs. 150/2009, l'autonomia collettiva ha riguadagnato spazi d'intervento, con l'abbandono del modello previsto dalla c.d. Riforma Brunetta, che imponeva il collegamento della «quota prevalente» delle risorse alla performance individuale (Talamo, 2018), e l'eliminazione di ogni vincolo «predeterminato»

dal legislatore (Mainardi, 2018): è quindi l'autonomia negoziale a fissare il grado di oscillazione di tale quota verso la performance individuale ovvero quella organizzativa.

La contrattazione integrativa è poi chiamata a determinare l'ammontare delle quote di retribuzione connesse a particolari modalità di svolgimento dell'attività lavorativa (es. lavoro organizzato in turni, con obbligo di reperibilità ecc.) o alle caratteristiche di esecuzione della prestazione (es. lavoro svolto in condizioni di disagio, di rischio, in servizio esterno ecc.).

Particolarmente rilevante è, senza dubbio, l'affidamento alla contrattazione integrativa della competenza esclusiva in materia di determinazione dei criteri per l'attribuzione delle indennità connesse a specifiche responsabilità, nonché dei criteri funzionali alla previsione delle quote di retribuzione legate ai risultati, dovute ai titolari di posizioni organizzative o al personale inquadrato in qualifiche cui è connesso lo svolgimento di funzioni «strategiche».

In questo caso, peraltro, la selezione dei parametri per il riconoscimento delle indennità finisce per influenzare l'individuazione degli obiettivi attribuiti ai destinatari dei trattamenti economici aggiuntivi e variabili, incidendo indirettamente sulla stessa assegnazione da parte dell'amministrazione, la cui discrezionalità viene ad essere in qualche modo condizionata dai margini di manovra convenuti in sede negoziale.

Con riguardo alle progressioni economiche, l'intervento del 2017 conferma, almeno formalmente, i principi di quello del 2009, ma beneficia della caducazione del sistema delle fasce. Per la verità, e pur non addentrandosi in una tematica che richiederebbe un apposito *focus*, la distribuzione obbligatoria per fasce di merito aveva il difetto della eccessiva rigidità (Gargiulo, 2009), che avrebbe potuto essere adeguatamente temperata, ma la filosofia organizzativa sottesa al ricorso al c.d. metodo della «distribuzione forzata» (De Nito, Esposito, 2011) pare conservare tuttora più di una ragion d'essere e forse è stata chiusa in soffitta un po' troppo rapidamente (Monda, 2017).

Resta peraltro una diffusa sfiducia nella capacità delle amministrazioni, e prima ancora della contrattazione collettiva, di adottare

meccanismi realmente selettivi, sganciando le progressioni economiche dall'implicito automatismo nel quale sono intrappolate, connesso anche al «luogo» negoziale nel quale sono inserite – il sistema dei trattamenti accessori – che contribuisce a generare ambiguità e sposta queste progressioni dall'area della valorizzazione della professionalità a quella di un mero profilo retributivo.

Un'altra importante area d'intervento della contrattazione integrativa è quella che può essere ricondotta, non senza qualche approssimazione, ma con sicura efficacia descrittiva, all'ambito regolativo della flessibilità oraria (es. l'elevazione del contingente di part-time o del limite massimo individuale di utilizzo del lavoro straordinario; la previsione dei criteri per l'individuazione delle fasce temporali di flessibilità oraria in entrata e in uscita; gli interventi sull'orario multiperiodale; la limitazione dell'ammontare individuale di ore che possono confluire nella banca-ore ecc.).

Discorso a parte concerne l'attribuzione alla contrattazione di secondo livello di competenze generali in tema di attivazione dei piani di welfare integrativo, che risente della scarsa attuazione di questi strumenti nel settore pubblico: in parte per la cronica carenza di risorse economiche adeguate, necessarie al finanziamento (o co-finanziamento) delle iniziative riconducibili al c.d. secondo welfare; per altro verso, perché quest'ambito risente particolarmente delle caratteristiche dimensionali delle organizzazioni interessate.

4. *Procedure e controlli*

Quanto ai profili strettamente procedurali, va segnalato come, per la verità, più che agli aspetti «strutturali» della procedura negoziale (es. modalità di convocazione, tecniche di verbalizzazione, formazione del consenso ecc.), i contratti nazionali sembrano attenti prevalentemente alla tempistica, al *ritmo* della negoziazione, e disciplinano in maniera puntuale, quasi pedante, i passaggi che devono attivarsi subito dopo la conclusione del primo livello contrattuale.

Al riguardo, è doveroso segnalare la centralità del tema dei controlli (Soloperto, 2010; Luciani, Lombardo, 2011) e del ruolo dei

diversi soggetti chiamati a verificare il rispetto (anche) delle procedure e (soprattutto) dei vincoli, non solo contabili, che la legge pone all'attività negoziale integrativa.

La legge disegna, non da ora, un modello di verifica parallelo a quello che accompagna la contrattazione nazionale, cui viene affiancato un ulteriore controllo centralizzato per le amministrazioni, anche ad ordinamento autonomo, e gli enti pubblici non economici e di ricerca di maggiori dimensioni, rimesso al Dipartimento della Funzione pubblica e alla Ragioneria generale dello Stato.

Si tratta, peraltro, di un passaggio affatto formale: il termine di trenta giorni fissato dalla norma (art. 40-*bis*, c. 2, d.lgs. 165/2001) sospende la stipulazione del contratto integrativo, che può essere sottoscritto solo in caso di silenzio-assenso; altrimenti, in presenza di riscontro con esito negativo, le parti dovranno riprendere le trattative.

Strettamente correlato al tema dei controlli sulla contrattazione è quello delle conseguenze nell'ipotesi di accertato «superamento dei vincoli finanziari», su cui pure vi sono alcune novità che vanno salutate positivamente.

Il testo previgente, come noto, prevedeva in tal caso un obbligo di recupero delle risorse spese in eccedenza, ma nell'ambito della sessione negoziale (immediatamente) successiva. Lo sforamento dei vincoli di bilancio, in pratica, «azzoppava» da subito la delegazione trattante, costretta a rimediare agli errori (talvolta *colposi*, se non *dolosi*) commessi nella negoziazione precedente. Questo sistema, ineccepibile sul piano formale del rispetto delle regole di contabilità pubblica e su quello di una corretta gestione delle dinamiche negoziali, peraltro, poteva determinare effetti «perversi» negli enti esposti ad elevata influenza politica, semmai soggetti al ricambio dei vertici, in occasione delle scadenze elettorali o comunque di successione negli organi di governo.

Opportunamente, il nuovo comma 3-*quinquies* dell'art. 40, d.lgs. 165/2001 «spalma» l'obbligo di recupero su più annualità. Inoltre viene previsto che la quota del recupero non possa eccedere il 25% delle risorse destinate alla contrattazione, con il corrispondente incremento, previamente certificato dagli organi di controllo contabile

previsti dall'art. 40-*bis*, del numero di annualità in cui viene rateizzato il predetto recupero dell'eccedenza.

Le modifiche apportate alla disposizione, tuttavia, non mutano la sostanza della norma, il cui testo ha consentito alla giurisprudenza contabile di occuparsi della materia della responsabilità connessa all'attività negoziale e del c.d. danno da contrattazione collettiva illegittima; fattispecie quest'ultima che ha fatto registrare orientamenti favorevoli al coinvolgimento nella responsabilità erariale dei soggetti sindacali impegnati nella negoziazione di accordi sottoscritti in violazione dei vincoli di bilancio (Viscomi, 2007).

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, però, nel 2015 hanno posto un freno a questa tendenza, escludendo che eventuali conseguenze dannose possano essere oggetto di responsabilità contabile a carico dei rappresentanti sindacali che hanno concluso gli accordi collettivi (Cass. SU 14 luglio 2015, n. 14689, in *FI*, 2016, I, c. 2524): una soluzione che, se appare corretta sul piano della distinzione dei ruoli nell'ambito dell'attività di contrattazione, rischia d'ingenerare una sorta di «irresponsabilità» nella delegazione sindacale.

All'art. 40 è stato poi aggiunto nel 2017 un comma 4-*bis*, ennesimo omaggio alla lotta all'assenteismo, che impone alla contrattazione di livello nazionale la previsione di clausole dirette ad impedire incrementi delle risorse destinate ai trattamenti economici accessori, in presenza di dati relativi alla assenze che evidenzino, anche con riferimento alla concentrazione delle stesse o in caso di continuità con le giornate festive e di riposo settimanale, significativi scostamenti rispetto ai dati medi annuali nazionali o di settore.

Pure in questo caso, se è chiara la finalità, discutibile appare l'efficacia dello strumento, che intervenendo sul plafond delle risorse destinate ai trattamenti accessori, finisce per colpire in maniera generalizzata il personale dell'amministrazione interessata, senza distinguere tra coloro che con la propria condotta abbiano danneggiato la continuità nell'erogazione dei servizi all'utenza e quanti semmai tengano comportamenti di «compensazione» delle altrui inadempienze.

È interessante allora verificare come la contrattazione collettiva nazionale abbia attuato tale previsione. I quattro CCNL di comparto

del 2018, con previsioni «gemelle», affidano ad un Organismo paritetico il monitoraggio dei dati relativi alla concentrazione delle assenze anche rispetto al *benchmark* di settore. L'Organismo dovrà poi proporre «misure finalizzate a conseguire obiettivi di miglioramento» da realizzare nel periodo successivo e solo a valle di questo percorso, «sulla base dei dati consuntivi rilevati nell'anno successivo», qualora non siano stati conseguiti gli obiettivi di miglioramento, scatterà per gli anni a seguire il divieto di incremento delle risorse, con un effetto di congelamento delle stesse fino a quando gli obiettivi prefissi non siano poi (auspicabilmente) conseguiti. In buona sostanza, viene creato uno iato temporale per ritardare l'applicazione della tagliola sul salario accessorio e consentire un recupero di efficienza, prima che si abbiano ricadute sulle retribuzioni.

È però discutibile che le misure proposte vengano adottate da un organismo la cui composizione garantisce, per sua natura, una presenza paritaria delle organizzazioni, ma che non rispecchia la rappresentatività effettiva della componente sindacale rispetto alla generalità del personale destinatario delle misure e, a cascata, del blocco dell'incremento di risorse.

Utilmente, invece, i contratti collettivi dispongono che la contrattazione integrativa disciplini gli effetti sulla premialità individuale, correggendo le distorsioni ingenerate dal meccanismo esaminato.

5. *La regolamentazione provvisoria unilaterale*

Qualche osservazione conclusiva va infine dedicata al tema della regolamentazione provvisoria unilaterale, prevista dall'art. 40, c. 3-*ter*, d.lgs. 165/2001: facoltà introdotta dal d.lgs. 150/2009, di cui il d.lgs. 75/2017 ha modificato i presupposti causali legittimanti.

Mentre è invariato il primo presupposto, cioè che «non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo», il secondo viene identificato dal legislatore nel «pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa», con una formulazione più restrittiva di quella previgente, che ribadisce l'eccezionalità dello strumento.

La formulazione della prima parte del comma 3-*ter* sembra escludere che si possa provvedere unilateralmente in ipotesi di pregiudizio solo potenziale e appare più rispettoso delle prerogative dell'autonomia collettiva (e quindi dell'art. 39, c. 1, Cost.).

Poi, però, il legislatore, forse al fine di evitare il rischio di paralisi nella disciplina di profili regolativi essenziali, al periodo successivo, introdotto *ex novo* dal d.lgs. 75/2017, consente all'amministrazione di provvedere «in ogni caso […] in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo», qualora venga superato il «termine minimo di durata delle sessioni negoziali in sede decentrata», la cui previsione è rimessa ai contratti collettivi nazionali.

Che non si tratti di una specificazione della prima situazione (cioè di «pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa») sembra confermato dall'uso della locuzione «in ogni caso», che precede nel testo l'attribuzione all'amministrazione della facoltà d'intervento unilaterale provvisorio, ma subordina tale possibilità alla previsione nel contratto nazionale.

In breve, la norma individua due distinte ipotesi di regolazione unilaterale provvisoria: innanzitutto quando vi sia un concreto «pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa», senza attendere un tempo minimo di durata della sessione negoziale. In tal caso, sussistendo il pregiudizio, è necessario, ma anche sufficiente, il mancato raggiungimento dell'intesa, perché l'amministrazione possa intervenire provvisoriamente sulla materia.

Per converso, la seconda ipotesi – condizionata a un'espressa previsione da parte della contrattazione collettiva nazionale – prescinde dalla sussistenza di pregiudizi al funzionamento della macchina amministrativa, essendo sufficiente soltanto il decorso del termine minimo di durata della sessione negoziale, fissato dal contratto nazionale. L'amministrazione, pertanto, può provvedere unilateralmente su una qualsiasi delle materie oggetto di contrattazione integrativa e, in ipotesi, sull'intero assetto regolamentare rimesso alla negoziazione di secondo livello, sempre che abbia provato a trattare e finché non si raggiunga l'accordo, che dev'essere pur sempre perseguito. Se così non fosse, se cioè il pregiudizio alla funzionalità rappresentasse il presupposto di un'unica fattispecie,

allora non si comprenderebbe perché, trascorso il termine minimo di durata della sessione negoziale, l'amministrazione potrebbe provvedere «in ogni caso»: facoltà che confliggerebbe con la necessità di attivarsi solo in presenza di *pregiudizio*.

Indubbiamente, allora, la previsione (estesa) del comma 3-*ter* pone l'amministrazione potenzialmente in grado di rifiutare – provvisoriamente ma, non sembri un ossimoro, in maniera stabile – l'accordo che ritenga svantaggioso, regolamentando la materia con determinazioni unilaterali, da ricondurre all'art. 5, c. 2, d.lgs. 165/2001: l'esame delle rilevazioni effettuate dall'ARAN, peraltro, conferma un utilizzo numericamente ridotto, ma non insignificante, di tale facoltà (Barbieri, 2018).

Un aspetto delicato è, infine, quello del rapporto tra legge e contratto collettivo nazionale. C'è invero da chiedersi se il contratto possa intervenire in merito alla prima ipotesi, limitando gli spazi valutativi rimessi all'amministrazione, anche solo con l'indicazione delle materie sulle quali possa verificarsi il descritto pregiudizio e se, con riferimento alla seconda ipotesi, possa aggiungere alla durata minima della sessione negoziale anche una delimitazione dell'oggetto d'intervento unilaterale.

Si tratta di un'eventualità non di scuola, confermata dall'esame dei contratti di comparto stipulati nel 2018: previsioni che, per ragioni di spazio, non possono essere esaminate in queste pagine, con le quali si realizza una limitazione significativa – e tutt'altro che lineare – delle descritte prerogative unilaterali.

Riferimenti bibliografici

Barbieri M. (2018), *Il sinallagma nei contratti di lavoro per le Pubbliche Amministrazioni*, testo della relazione al Congresso Aidlass 2018, Palermo, in *www.aidlass.it/wp-content/uploads/2018/05/bozza-relazione-Barbieri.pdf*, p. 45, ora anche in Barbieri M. (2018), *Il sinallagma nei contratti di lavoro per le Pubbliche Amministrazioni: un percorso storico-critico*, Cacucci, Bari.

Carinci F. (2009), *Una dichiarazione d'intenti: l'accordo quadro 22 gennaio 2009 sulla riforma degli assetti contrattuali*, in *RIDL*, I, p. 199.

D'Antona M. (1998), *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle «leggi Bassanini»,* in *LPA*, p. 53.

De Nito E., Esposito V. (2011), *Commento al Titolo II d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, prima parte, in Amoroso G., Di Cerbo V., Fiorillo L., Maresca A., *Diritto del lavoro, Il lavoro pubblico*, III, Giuffrè, Milano, p. 1484.

Delfino M. (2018), *I nuovi «spazi negoziali»*, in Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, p. 38.

Fiorillo L. (2012), *Il primato della legge e il ruolo subalterno della contrattazione collettiva*, in *LPA*, p. 31.

Gargiulo U. (2009), *La promozione della meritocrazia*, in Zoppoli L. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 355.

Luciani V., Lombardo C. (2011), *Commento all'art. 40, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165*, in Amoroso G., Di Cerbo V., Fiorillo L., Maresca A., *Diritto del lavoro, Il lavoro pubblico*, III, Giuffrè, Milano, p. 643.

Mainardi S. (2018), *La valorizzazione delle risorse umane nelle PA. Trattamenti accessori e fondi per la contrattazione integrativa*, in *RGL*, I, p. 453.

Monda P. (2017), *Contratto di lavoro pubblico, potere organizzativo e valutazione*, Giappichelli, Torino.

Natullo G. (2018), *Tra legge e contratto: l'«equilibrio instabile» del sistema delle fonti*, in Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L., (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, p. 15.

Pascucci P. (1999), *Commento all'art. 47*, in Corpaci A., Rusciano M., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in *NLCC*, p. 1328.

Rusciano M. (2011), *A due anni dalla cd. riforma Brunetta*, in *DLM*, p. 187.

Scarponi S. (2000), *Rappresentanze nei luoghi di lavoro*, in Carinci F., D'Antona M. (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Commentario*, II, Giuffrè, Milano, p. 1351.

Soloperto R. (2010), *La contrattazione collettiva nel settore pubblico*, in Carabelli U., Carinci M.T. (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci, Bari, p. 315.

Talamo V. (2018), *Valutazione e contrattazione collettiva. Dal disastro verso l'ignoto*, in *Nuova etica pubblica*, 10, p. 42.

Viscomi A. (2007), *Contrattazione collettiva, nullità della clausola difforme e*

responsabilità «diffusa», in *LPA*, p. 859.
Zoppoli L. (2018), *Il rapporto tra legge e contratto collettivo e il nuovo modello di relazioni sindacali «partecipate»*, in *RGL*, I, p. 408.

*Gianluigi Mangia**

Formare per l'esercizio della valutazione: esperienze e riflessioni teoriche

Il tema della valutazione è estremamente ampio e si presta ad una analisi multi-disciplinare. Se ne sono interessati studiosi ed esperti provenienti da diversi campi disciplinari. Come sempre, non è mai semplice stilare elenchi, ma, con sicurezza, quando si affronta il tema della valutazione, entrano in campo le scienze politiche, le scienze giuridiche, le scienze comportamentali e le scienze aziendali. Questa ampiezza di vedute e di prospettive richiede da subito una scelta di campo, che ci porta a posizionarci nel dibattito manageriale.

Partiamo da una premessa: non è possibile gestire senza valutare. Se non si ha la consapevolezza del valore del corso di azioni intrapreso è del tutto impossibile, o quanto meno aleatorio, immaginare azioni di risposta o di correzione. Utilizzando la metafora della navigazione, gestire senza valutare è equivalente a condurre una barca senza tener conto degli scostamenti tra la traiettoria seguita e la traiettoria ideale.

L'esercizio della valutazione si configura, quindi, come una delle leve di governo delle organizzazioni, caricandosi di significati che vanno ben al di là della semplice classificazione di comportamenti, persone, azioni organizzative.

Il significato strategico dell'esercizio della valutazione supera di gran lunga il «giudica e manda secondo ch'avvinghia», perché l'obiettivo non può essere solo definire liste di buoni o cattivi, ma anche guidare e sostenere lo sviluppo delle persone e dell'organizzazione.

* Professore presso l'Università di Napoli Federico II – SNA.

Il monitoraggio operativo dei comportamenti individuali e organizzativi rispetto ad obiettivi di performance precedentemente individuati e assegnati agli individui e alle unità organizzative deve essere, dunque, inserito in una prospettiva di medio-lungo periodo, che consenta di tenere in piena considerazione il percorso di crescita dell'organizzazione.

Nel campo dei processi di valutazione, la pratica insegna che spesso ci si trova di fronte a fenomeni di slittamento, impercettibile o significativo, di ruolo e funzioni che la valutazione, nei fatti, ricopre, rispetto agli obiettivi e ai requisiti inizialmente definiti da management, specialisti ed esperti. È, quindi, necessario affrontare il ragionamento sul concetto di valutazione analizzandone il significato in uso, non come artefatto indipendente dai comportamenti organizzativi, ma come meccanismo di gestione che incide sui comportamenti organizzativi e che da questi trae significato ed utilità o, invece, viene tradito.

Emergono, quindi, due aspetti diversi dei processi di valutazione che sono egualmente importanti. Il primo si riferisce alla dimensione infra-strutturale; il secondo alla dimensione socio-strutturale. Per infrastruttura della valutazione si intende fare riferimento alla dimensione tecnico-economica dell'azione organizzativa, legata alla trasformazione delle risorse, che in questo caso significa la materiale realizzazione del processo di valutazione che, come tutti i processi organizzativi, implica anche un'azione di trasformazione di input (comportamenti osservati risultati rilevati) in output (esito del processo di valutazione). Per socio-struttura della valutazione si intende fare riferimento alla dimensione relazionale e politica dei processi di valutazione che implicano, necessariamente, uno scambio tra persone.

Aver messo in evidenza i due differenti lati della valutazione, ha una ripercussione diretta sui processi di formazione.

Cosa vuol dire formare all'esercizio della valutazione? Questo è uno dei temi di riflessione sui quali all'interno del Dipartimento per lo Sviluppo delle Competenze Gestionali della Scuola Nazionale dell'Amministrazione più si discute. La direzione presa è quella di impostare i processi formativi sulla rilevanza della valutazione

come elemento di gestione. In altri termini, la dimensione relativa all'adempimento ed agli aspetti tecnici relativi all'esercizio della valutazione rappresenta solo un primo aspetto, che, a nostro giudizio, ha un significato parziale se non è inserito nell'ambito di un progetto formativo, in grado di inquadrare l'esercizio della valutazione come atto di gestione.

L'obiettivo formativo è, quindi, non solo quello di spiegare come si valuta (applicazione del modello, riferimento a precedenti esperienze, spiegazione della ratio degli strumenti valutazione, modalità di costruzione degli obiettivi, ecc.), ma anche ragionare sulla dimensione manageriale del processo di valutazione.

Per esigenze di sintesi, si fa riferimento a due principali aspetti.

Il primo è stato costituito dalla richiesta di una focalizzazione attenta sulla relazione tra valutazione e cambiamento organizzativo. Questa relazione particolarmente significativa e rilevante nel caso di organizzazioni non abituate a pratiche valutative ha, a nostro giudizio, un significato generalizzabile, dal momento che il ragionamento sul cambiamento porta a riflettere sul fatto che ai processi di valutazione si può reagire, e si reagisce nei fatti, con comportamenti diversi.

Il secondo aspetto fa, invece, riferimento alla richiesta di una maggiore focalizzazione, nell'ambito dei processi formativi, sulla dimensione relazionale, che implica nei fatti necessariamente un riferimento attento ai temi della gestione del conflitto e delle tecniche negoziali.

La combinazione di questi due aspetti ha prodotto un percorso formativo attento alla dimensione delle regole e delle procedure (infrastruttura della valutazione) ma anche fortemente centrato sulla gestione delle relazioni che, necessariamente, si attivano attorno al processo negoziale (socio-struttura della valutazione).

Incrociare regole e pratiche manageriali organizzative rappresenta, nel campo del public management, una delle sfide più intriganti se si vuole sostenere, realmente, attraverso la leva della formazione il percorso di sviluppo e di crescita delle competenze dei manager pubblici.

*Rocco Reina**

Leve motivazionali e approcci partecipativi

La parola organizzazione, riportata nella seconda riga del titolo del nostro convegno, evidenzia come sia importante ragionare sul contributo che le persone offrono ai processi di crescita delle Amministrazioni Pubbliche. Altro elemento fondamentale sul quale mi soffermerò nel mio intervento è quello relativo alla selezione operata nel titolo, «leve motivazionali e approcci partecipativi».

Infatti, parlando di persone è imprescindibile affrontare il tema della motivazione, come già qualcuno prima di me ha fatto; appare cruciale quindi – in qualsiasi organizzazione – abbinare il tema delle persone a quello della motivazione. D'altronde, il *motus versus actionem* – il movimento verso l'azione (organizzativa) – rappresenta da tempo un moltiplicatore importante – se non il primo – del sistema delle conoscenze e competenze dell'individuo, tanto da rendere tendenzialmente nulla la performance individuale in regime di assenza dello stimolo motivazionale. La performance lavorativa infatti appare essere diretta derivazione dell'insieme delle competenze e conoscenze della persona che ha nel proprio sistema motivazionale il motore dell'azione e di quanto sarà nelle condizioni di fare nella propria posizione organizzativa. Appare quindi assodato come le sole competenze – misurate, selezionate, finalizzate – possono fare poco rispetto alla performance. Tutto questo, nonostante che nel tempo gli stessi investimenti effettuati nelle aziende abbiano privilegiato maggiormente l'individuazione e selezione delle «migliori» competenze, come elementi prodromici al risultato d'impresa, tralasciando gli aspetti collegati alla motivazione delle persone.

* Professore presso l'Università degli Studi Magna Graecia di Catanzaro.

Se tutto questo è apparso evidente per le aziende private – e non è un caso che si inizi a parlare di gestione delle risorse umane storicamente nei sistemi organizzativi privatistici – l'impatto della motivazione sulla performance dimostra adesso più che mai i suoi effetti anche nelle organizzazioni pubbliche, chiedendo a chi si occupa del tema di declinarne strumenti e modalità per migliorare il «valore del pubblico».

Allora il problema è che se si è d'accordo che la motivazione è importante per la performance, occorre comprendere quali possono essere gli strumenti manageriali utilizzabili per la sua diretta attivazione. A questo punto appare facile adire la vecchia querelle – che anche in qualche intervento precedente è apparsa – tra chi ritiene necessario poter avere tra i propri strumenti gestionali *mazze e panelle* o *bastone e carote* e chi invece dice che *forse c'è bisogno di usare qualcos'altro*. La richiesta del primo tipo, ha come riferimento la «teoria motivazionale del rinforzo», rispetto la quale i comportamenti si adeguano agli stimoli ricevuti, seguendo così gli indirizzi/comandi per i quali si ricevono premi ed evitando al contempo quelli sanzionati.

Ovviamente chi chiede *bastone e carote* in realtà, spesso e volentieri, finisce per riconoscere di non avere né l'uno né le altre, promuovendo quindi un discorso per tanti versi aleatorio e privo di effetti concreti, soprattutto rispetto chi lo proclama. Infatti dietro tale richiesta può nascondersi un tentativo – perché solo di questo si tratta – di «scudarsi»; ovverossia di frammettere tra il ruolo/posizione dirigenziale ricoperta e l'azione dei collaboratori un elemento di difesa, rappresentato dal fatto di non avere gli strumenti adatti – leggasi *bastone e carote* – e quindi non avere le condizioni per potere al meglio «governare il sistema».

D'altronde, lo stesso fallimento nell'applicazione della legge Brunetta, aldilà di tante altre considerazioni evidenti e in maniera semplificata, appare collegata alla mancanza formale di risorse economiche dedicate – le carote dell'adagio – per cui risultava inefficace la sua concreta sperimentazione, per l'impossibilità di premiare concretamente il merito.

Tutto questo sembrerebbe propendere per l'atteggiamento degli

uni. La tesi è salva! In assenza di premi e punizioni non si riesce ad ottenere la motivazione voluta dei lavoratori.

La verifica dei fatti evidenzia, invece, come tante volte in diverse realtà pubbliche si ottengano buoni se non ottimi risultati in termini di performance, nelle medesime similari situazioni di carenza di strumenti manageriali come *bastone e carote*. Le stesse interviste effettuate ai dirigenti «fortunati», perché tali risultati hanno ottenuto, evidenziano peraltro la difficoltà di individuare una ricetta unica capace di indicare la strada per raggiungere la performance. Ci troviamo quindi a falsificare la precedente visione gestionale, senza poterne dimostrare una del tutto alternativa. Allora rimane il dubbio… cosa fare?

D'altronde, si è spesso rimarcato come anche nelle aziende private si stiano affrontando con nuovo interesse i temi collegati alla persone, soffermandosi in particolare sull'importanza delle *soft skill* per il vantaggio competitivo e sulla necessità quindi di saperle utilizzare e valorizzare in funzione del sistema aziendale, che ha in Tempo, Responsabilità e Concorrenza, gli elementi cardine sui quali costruire la propria performance.

La mia opinione è che tali elementi siano centrali anche per le organizzazioni pubbliche e che, proprio a partire dalle considerazioni che abbiamo sentito, occorre partire per rivedere le capacità di fare del sistema pubblico, stretto nella morsa dei confronti con la propria utenza.

In effetti, la eterogeneità dei pubblici di riferimento delle nostre amministrazioni, così come la molteplicità e diversità degli utenti coinvolti dai servizi pubblici, mettono a dura prova il sistema organizzativo, che si trova spesso e volentieri di fronte a problemi gestionali complessi.

In effetti, mentre i sistemi organizzativi privatistici hanno fatto largo riferimento alla catena di comando e alla gerarchia come strumento di coordinamento e di gestione delle proprie finalità economiche, le organizzazioni pubbliche hanno sempre fatto uso dei meccanismi tipici della burocrazia meccanica e, quindi, regole e procedure per guidare l'azione amministrativa. Nel primo caso esisteva una relazione diretta tra capo e collaboratore nello sviluppo

dell'attività operativa aziendale; nel contesto pubblico, viceversa, le attività finiscono per essere prefigurate e preordinate rispetto l'esercizio dell'azione specifica. Da tali iniziali differenze di progettazione organizzativa discendono alcune principali conseguenze dirette: una prima in termini di efficacia operativa e di output; un'altra di tipo relazionale, riguardo gli operatori coinvolti.

In termini di efficacia, in quanto essendo le attività preordinate nelle procedure esecutive rispetto l'effettiva richiesta dell'utenza, le aspettative potrebbero – e nella maggior parte dei casi succede – non trovare adeguata soddisfazione nella prestazione erogata. Pertanto, quanto offerto non viene valutato adeguatamente da chi riceve il servizio, con un danno emergente, collegato al tempo ed al costo sostenuto per realizzarlo, e un danno latente, in chiave di immagine e passaparola negativo ricevuto. In termini relazionali, in quanto essendo il meccanismo di coordinamento impersonale – la procedura – finisce per limitare quella stessa relazione diretta tra capo e collaboratore, che permette ad entrambi di accrescere la conoscenza reciproca e quindi la fiducia professionale e personale. D'altronde, la presenza di situazioni «fuori procedura», ovverossia non contemplate nelle precedenti regole organizzative, impone il ricorso costante alla gerarchia, per il quale il sistema pubblico non appare essere preparato – o comunque dimostra sofferenza – con inevitabili ripercussioni in termini di lentezza nell'erogazione e di errori nell'esecuzione della prestazione.

Proprio il Tempo credo che sia uno di quegli elementi da considerare rispetto al tema della motivazione; rappresenta infatti una risorsa da saper utilizzare, apparentemente disponibile e dal costo limitato, ma attraverso la quale poter agire per motivare i nostri collaboratori. D'altra parte, è vero che occupiamo molto Tempo insieme a colleghi e collaboratori – nei locali dell'Amministrazione o fuori per interessi istituzionali – e quindi è peccato non tenerne conto.

Riconoscere valore al Tempo speso insieme, significa ridare valore alle persone, significa imparare a conoscerle meglio e quindi capire cosa motiva o meno i rispettivi comportamenti organizzativi, comprendendone al contempo le specifiche competenze e

lavorando insieme nella costruzione di elementi fiduciari reciproci, che saranno l'humus delle relazioni di domani.

Avendo infatti nei diversi apparati pubblici selezionato «per definizione» professionalità competenti, appare necessario un maggiore sforzo di coordinamento rispetto tali competenze, che non può avvenire attraverso la sola leva del comando gerarchico, ma «nel fare insieme» attraverso processi partecipativi sempre più di carattere orizzontale. Rispetto tali situazioni verificabili nelle esperienze dei più, appare evidente l'esigenza di avere non un Dirigente Pubblico forte, nel senso di qualcuno che sa esercitare il proprio potere gerarchico dato dalla posizione organizzativa, ma un Dirigente consapevole del proprio ruolo – di riferimento nell'organizzazione – che comprende di dover fungere da collettore di competenze, distribuite nei colleghi e collaboratori con i quali condivide il lavoro, dalle quali sviluppare quelle sinergie funzionali al vantaggio dell'Amministrazione Pubblica. Un ruolo nuovo dirigenziale quale *civil servant*, capace di riconoscere il nuovo sforzo da portare avanti per il bene pubblico, stimolare la partecipazione responsabile delle persone nelle organizzazioni e metterle insieme. Per ottenere ciò, sarà necessario riflettere su come allocare il Tempo disponibile e quotidiano per dar valore alle persone, riconoscendone le competenze e stimolando quel senso di *commitment* – leggasi appartenenza – indirizzandole verso servizi pubblici di qualità riconosciuta. D'altronde, non si possono addurre come scuse organizzative il limite implicito nel fatto di non poter scegliere le persone con le quali condividere il lavoro. Questa infatti è una situazione diffusa in tutte le organizzazioni, pubbliche e private e no profit, che sono messe continuamente in tensione, provando a riallineare nel tempo le competenze presenti e disponibili, ma anche quelle in potenza – che occorre essere capaci di individuare e sostenere – rispetto le sfide organizzative emergenti e future. In tali situazioni, nel bene e nel male, chi ha il cerino sarà il nostro Dirigente responsabile della performance organizzativa che, avendo stimolato quella partecipazione nei colleghi e collaboratori, facendo loro riconoscere e rivedere l'utilità e il valore del proprio contributo lavorativo, avrà attivato un circolo virtuoso di energia

che diventa un meccanismo di innovazione e di miglioramento organizzativo. Se peraltro avrà così operato, avrà anche permesso di contaminare con questa energia gli altri colleghi, diffondendo il senso di responsabilità e di appartenenza ai diversi livelli e ruoli organizzativi, permettendo quindi un più ampio coinvolgimento del personale pubblico nel rendere servizi a valore per i cittadini ed il Territorio tutto. E questa è la reale ricchezza della Nazione.

*Renato Ruffini**

I sistemi di retribuzione variabile nella pubblica amministrazione tra norma e prassi

Introduzione: la s-fortuna dei sistemi retributive di merito nella PA nel mondo

Uno dei cardini centrali dei processi di riforma avviati a partire dalla fine degli anni '80, basati sulla logica del *New Public Management*, è l'introduzione di sistemi di retribuzione ancorati alle performance e di fatto negli ultimi 30 anni in tutte le amministrazioni pubbliche dei paesi evoluti la diffusione dei sistemi di PRP è stata molto ampia assieme ad altri interventi tipici della medesima logica quali separazione tra politica e amministrazione, competizione, ecc.

L'aspetto fondamentale di cambiamento nei sistemi di PRP rispetto ai sistemi di retribuzione preesistenti nel settore pubblico (anzianità, gradi e scatti) sta nel passaggio da un sistema di retribuzione implicito (retribuisco il ruolo occupato, e la tutela del medesimo) ad un sistema di retribuzione esplicito (retribuisco i risultati ottenuti).

In generale al 2008, l'80% dei paesi OECD aveva adottato i sistemi di merit pay nella PA.

Nonostante il largo uso delle tecniche di PRP, a partire dagli anni 2000 nella letteratura manageriale si sono sviluppate molte critiche sul loro utilizzo, che hanno portato ad osservazioni anche molto negative che in relazione alle quali non vi sono evidenze empiriche sul fatto che tali sistemi retributivi migliorino la motivazione e la performance delle amministrazioni sostenendo alla fine che il sistema di PRP continua ad essere usato ma fallisce in modo persistente le sue promesse.

* Professore presso l'Università di Milano.

Perché il sistema di retribuzione di merito a carattere incentivante è difficile (ma non impossibile) da attuare nel settore pubblico

L'idea che l'incentivo collegato alla performance e di carattere meritocratico (cioè differenziato) costituisca la chiave di volta necessaria e sufficiente per migliorare la pubblica amministrazione in termini di efficacia e efficienza è un'idea profondamente sbagliata, perché semplifica un fenomeno complesso senza di conseguenza tenere conto dei molti condizionamenti che nella pratica si creano nella gestione dei questi sistemi gestionali e, soprattutto, dimostra la mancata consapevolezza che nella gestione delle risorse umane non ci si può basare su di un unico strumento di gestione, soprattutto su quello più delicato, qual è la retribuzione.

Vi sono due categoria di problemi che rendono difficile il perseguimento efficace degli obiettivi della norma, quelli di natura operativa e contingente e quelli di natura concettuale, ovviamente gli uni dipendono dagli altri ed entrambi dipendono dalla natura stessa della pubblica amministrazione.

Come dovrebbe essere noto l'amministrazione pubblica effettua processi economici sia di produzione di beni e servizi pubblici che di consumo degli stessi (cioè eroga direttamente i servizi ai beneficiari suoi cittadini o comunque soggetti aventi titolo), è strutturata con diritti di proprietà diffusi (potremmo dire metaforicamente che ogni cittadino ha un'azione che non può vendere ad altri), ha fini pubblici (di interesse generale). Anche solo queste tre peculiarità evidenziano come nelle istituzioni pubbliche i sistemi di incentivazione economica abbiano alcune «distorsioni» rispetto al contesto privato.

In sintesi estrema le problematiche peculiari del settore pubblico che influenzano i sistemi retributivi incentivanti messe in particolare risalto dalla letteratura manageriale sono state l'importanza relativa della motivazione intrinseca, la difficoltà a gestire la leva monetaria limitata dal fatto di avere risorse a priori da distribuire, il cosiddetto *multitasking problem* cioè il fatto che la valutazione dei risultati è strutturalmente multidimensionale e ciò la rende strutturalmente complessa ed ambigua e di conseguenza difficile da ancorare alla retribuzione di merito.

Questi elementi all'interno delle dinamiche organizzative delle istituzioni pubbliche generano una serie di problemi operativi e concettuali piuttosto importanti e difficili da affrontare attraverso interventi di policy generale, e tantomeno con meri interventi normativi basati su leggi.

I problemi di natura tecnico operativa sono ben rappresentati in una vasta letteratura. In quanto tali i problemi operativi possono essere risolti con un minimo di capacità e impegno, tuttavia non sempre questo accade: solo gli enti con una cultura organizzativa e manageriale adeguatamente sviluppata e con una leadership attenta e legittimata riescono ad affrontarli in modo efficace.

Per comprenderlo, piuttosto che descrivere le molteplici problematiche operative tipiche dell'implementazione dei sistemi di performance management, può essere utili analizzare le raccomandazioni dell'OCSE relative ad una applicazione efficace di questi sistemi nel settore pubblico, per valutare gli aspetti giuridici e organizzativi che possono ostare alla loro adozione, laddove gli attori sul campo abbiano qualche elemento di debolezza di natura sistemica o soggettiva. Le raccomandazioni sono le seguenti:

La progettazione dei PRP è un equo compromesso tra diverse alternative che tengono conto del contesto culturale di ogni istituzione. Non esiste una soluzione migliore in assoluto. In particolare l'equilibrio tra incentivi individuali e incentivi collettivi è fondamentale per il successo della loro progettazione. Inserire quest'attività all'interno di un processo normativo che ha per definizione delle rigidità, con direttive, interpretazioni e linee guida e sanzioni nel caso di inosservanza di norme, rende il sistema poco gestibile rispetto alle esigenze organizzative dei singoli enti. Di questo molti si sono lamentati, ma tutto ciò dipende dal fatto stesso di avere definito tali sistemi per legge, cosa questa che li rende allo stesso tempo rigidi ed ambigui.

Il processo di valutazione delle prestazioni è al centro dell'intero sistema. La valutazione delle prestazioni deve essere basata sulla definizione degli obiettivi più che sui criteri richiesti per il posto di lavoro. Gli obiettivi che verranno definiti per la valutazione delle prestazioni individuali dovranno fungere da base per un dialogo continuo

lungo tutto l'arco dell'anno tra dirigenti e impiegati. Deve essere inoltre fornito, un resoconto dettagliato sui risultati ottenuti alla fine dell'anno. La trasparenza nel corso dell'intero processo è il fattore chiave per garantirne il successo, che riposa più su una valutazione della prestazione che sull'attribuzione di una retribuzione. La difficolta soggettiva (capacità e volontà delle persone) e oggettiva (caratteristica del lavoro e diversi ambiti di valutazione possibile dello stesso) della definizione degli obiettivi e la loro formalizzazione all'interno dei sistemi di programmazione pubblici (il ciclo della performance e quello di bilancio) fa cadere l'efficacia dell'interno processo.

I problemi di attuazione devono essere anticipati. Ciò implica innanzitutto un buon coordinamento con i dipendenti e i sindacati per l'attuazione dei PRP; la preparazione delle fasce dirigenziali alte e medie; la previa determinazione del budget necessario, e dei costi correlati, dei PRP e dei mezzi utili per il loro finanziamento; e dei tempi e del lavoro che l'introduzione e il controllo del sistema richiedono. Nella prassi reale gli enti non si sono dimostrati in grado di rispettare le tempistiche logiche di questi sistemi né tanto meno di anticiparne i problemi. Difficoltà nella programmazione dei bilanci, sovraccarico di lavoro burocratico anche per questi sistemi, interessi a volte contrastanti tra i diversi attori, scarsi coordinamenti nella gestione dei processi organizzativi fanno sì che in molte situazioni i sistemi di performance management non abbiano coordinamento di fatto e quindi vengono affrontati in modo burocratico dall'ufficio che ha avuto la sventura di vedersene attribuita la competenza.

Gli incentivi legati alle prestazioni vanno di pari passo con la delega della gestione delle risorse umane. Considerato lo stretto legame che esiste tra la definizione degli obiettivi e gli incentivi correlati alle prestazioni, un minimo di delega nella gestione delle risorse umane e delle retribuzioni è fondamentale per un'attuazione efficace degli incentivi. I sistemi più efficaci riposano su una stretta integrazione di queste funzioni, contrariamente ai modelli più tradizionali che attribuiscono gli incentivi in base a criteri rigidi di prestazione. In questo quadro la normativa recente pur avendo attribuito sempre

più responsabilità ai dirigenti gli ha tolto allo stesso tempo degli spazi di autonomia su questioni come retribuzioni, carriere, disciplina, ecc. Tutto ciò rende molto difficile l'utilizzo razionale dell'incentivazione economica.

Le valutazioni devono essere effettuate regolarmente e i sistemi di PRP devono essere periodicamente riesaminati. Come già sottolineato la gestione dei tempi è spesso difficile nelle amministrazioni cosi come sono difficili i processi decisionali che allungano molto i tempi di definizione del sistema di gestione delle performance. Spesso le valutazioni avvengono o con eccessivo anticipo (per potere liquidare gli incentivi) o con eccessivo ritardo inficiandone la funzionalità. I sistemi inoltre vengono malamente mantenuti, spesso restano immutati per anni o vengono radicalmente modificati perché cambia il vertice aziendale. Invece dovrebbero cambiare continuamente ma secondo una logica di sviluppo graduale in modo da generare apprendimento, che al contrario spesso non avviene. I sistemi di valutazione è bene che siano aggiustati di anno in anno. Su questo aspetto la norma, con il d.lgs. 74/17 è intervenuto positivamente prevedendo che il sistema di misurazione e valutazione debba essere revisionato ogni anno (art. 7 d.lgs. 150/09 come modificato dal d.lgs. 72/17). In questo caso il suggerimento normativo è coerente con una buona pratica.

Il significato e l'impatto dei PRP sulla motivazione non deve essere sopravvalutato. I PRP hanno un ruolo di secondo piano, come strumenti manageriali, nel rafforzamento della motivazione. Criteri come contenuti soddisfacenti del posto di lavoro, possibilità di promozione e flessibilità nell'organizzazione del lavoro sono per i dipendenti fattori di gran lunga più motivanti degli incentivi retributivi. L'esperienza indica, quindi, che per una migliore gestione delle prestazioni, è meglio adottare criteri più ampi, che concentrarsi esclusivamente sui compensi correlati alle prestazioni.

I PRP devono essere applicati in un ambiente che possiede e sostiene relazioni di lavoro di tipo cooperativo. In questo tipo di ambienti esiste un equilibrio tra processi formali e informali, e viene data la priorità al dialogo, allo scambio di informazioni, alle trattative, al rispetto reciproco, e alla trasparenza. L'introduzione dei PRP richiede inoltre

una cultura di pubblica amministrazione matura e consolidata e un contesto politico stabile e di orientamenti lineari e anch'essi stabili. Spesso tali condizioni non sono presenti cosi come non è razionale pensare che un tale ambiente possa realizzarsi laddove vi sono restrizioni e blocchi delle retribuzioni (come avvenuto negli ultimi anni e come è comunque tipico nella PA) o dove la leva della retribuzione variabile sia sostanzialmente l'unica nella gestione del personale.

I PRP dovrebbero essere usati soprattutto come stimolo e leva per l'introduzione di un cambiamento più profondo a livello manageriale e organizzativo, più che servire esclusivamente da strumento di motivazione per i dipendenti. Gli obiettivi inerenti alle retribuzioni correlate ai risultati devono essere utilizzate per la gestione dello sviluppo e del cambiamento organizzativo secondo visioni ampie, spesso invece si ragione su problemi contingenti e poco definiti.

Le raccomandazioni ora riportate per quando semplici e di buon senso sono difficilmente applicabili all'interno di uno schema di gioco in cui le normative sono cogenti e burocratizzano i comportamenti manageriali, vi sono difficoltà organizzative ed economiche di varia natura, non si esercita la delega, vigono forti controlli esterni e la leadership politica e tecnica è poco attenta alle dinamiche organizzative interne e succube delle dinamiche dell'immediato consenso esterno. Ciò è quello che accade nella maggioranza delle istituzioni pubbliche. Solo in pochi casi si creeranno le condizioni organizzative, manageriali e di leadership che consentano di attuale in modo efficace i sistemi di PRP grazie alle capacità dei singoli. Ma ciò dipende da fattori casuali date dalle competenze degli attori interni e il profilo della leadership esistente. Ciò è sintomo di debolezza dell'assetto istituzionale e regolativo.

Ne consegue che l'adozione di sistemi di PRP spesso hanno costi di attuazione non congruenti con i benefici che essi possono dare all'organizzazione. In ogni caso, una politica del personale di questo genere non può essere l'unica sulla quale basare il miglioramento della pubblica amministrazione ne è di semplice regolazione attraverso leggi di natura amministrativa.

Gli errori concettuali delle policy basata sui sistemi di PRP

Da quanto detto fino ad ora il vero nodo nello sviluppo delle politiche di sviluppo dei sistemi di PRP negli ultimi decenni non è quello relativo alle problematiche operative, ma quello relativo alla policy generale sul pubblico impiego e della regolazione effettuata. In pratica la nostra ipotesi è che la volontà di utilizzare come chiave di volta idee come incentivi, merito e misurazione costituisca una politica sbagliata, non tanto nei fini, quanto nel fatto che sono idee astratte, con notevoli buchi concettuali non risolti che ne pregiudicano l'operatività effettiva allorché vengono applicate nelle organizzazioni pubbliche. Centrare l'azione di governo dell'impiego pubblico con una sola politica basata su presupposti concettuali incerti non può che portare al fallimento della stessa o quanto meno alla frustrazione delle attese su di essa riposte.

I problemi concettuali con cui si scontra la politica di sviluppo dell'impiego pubblico sono, come in qualche modo già accennato sopra, sostanzialmente quattro:

a) Eccessiva enfasi sull'incentivo di merito,
b) Il linguaggio della riforma,
c) Le difficoltà concettuali e pratiche sul tema «misurazione» dei risultati
d) L'eccessiva articolazione delle fonti e dei controlli.

Eccessiva enfasi sull'incentivo di merito

L'idea di «pagare bene la gente brava» non è nuova, era l'idea chiave di tutta la costruzione tayloristica dell'organizzazione scientifica del lavoro, dove al centro c'era il sistema di retribuzione a cottimo. Credo che basti questa paternità per chiarire la limitatezza di questa visione apparentemente di buon senso e ragionevole ma in realtà ipersemplificatrice rispetto alla realtà dei servizi pubblici a dei processi produttivi attuali.

In ogni caso il problema di Taylor era creare coerenza tra gli elementi dell'organizzazione e nelle organizzazioni moderne, anche pubbliche, tale coerenza implica riconoscere che la retribuzione necessita della ricerca costante dell'equilibrio tra differenziazione e

non differenziazione che non può basarsi solo attraverso sugli incentivi ma necessita di molteplici strumenti, poiché incide sull'equità del trattamento delle persone all'interno di organizzazioni sempre più complesse.

In questo quadro è evidente che uno strumento potente nell'influenzare i comportamenti delle persone deve essere utilizzato con estrema attenzione, sia trovando i giusti livelli economici sia gestendolo in modo flessibile nelle diverse organizzazioni.

Il problema è che nel settore pubblico italiano una questione così delicata è diventata politicamente centrale per la gestione del consenso, nella cultura degli operatori pubblici e nel dibattito pubblico (ivi comprese numerose e ricorrenti trasmissioni televisive). Questo investimento emotivo e pratico ha impedito di concentrare gli sforzi in più ampie politiche del personale. Gli incentivi infatti possono essere un investimento sbagliato poiché sono uno strumento potente ma anche delicato da gestire in particolare nel settore pubblico.

La natura degli incentivi economici

L'incentivo è un'offerta che definisce: a) un beneficio o un bonus estrinseco che non è né la naturale o automatica conseguenza di un'azione né una meritata ricompensa, b) ma è collegato al soddisfacimento di una richiesta specifica, c) definita intenzionalmente per alterare uno status quo, motivando una persona a fare scelte differenti da quelle che farebbe in assenza di incentivo.

In pratica l'incentivo crea cambiamento perché induce i soggetti a fare cose diverse da quelle che altrimenti farebbero. Questo aspetto mette in campo una questione «morale», nel senso che gli incentivi hanno anche importanti effetti in termini di spiazzamento dei comportamenti «morali», tra questi in letteratura si individuano:

- Il *bad news effect* lo si ha quando l'incentivo è disegnato più nell'interesse del principale piuttosto che dell'agente (per esempio diminuzione della retribuzione se si cumulano troppi giorni di assenza, o per assenze fatte di venerdì e lunedì). Il messaggio della sanzione insito in questo tipo d'incentivo fa diminuire la fiducia

reciproca tra principale e agente e per essere efficace necessita che il principale possa in qualche modo dare segnali di fiducia all'agente. In ogni caso gli esperimenti hanno evidenziato che i soggetti dotati di motivazione intrinseca subiranno un effetto di spiazzamento che non avverrà per gli individui massimizzatori.

- Il *moral disengagement* accade perché le persone normalmente cercano occasioni per avere comportamenti corretti e gli incentivi gli danno tali occasioni, ma allo stesso tempo sono un «interruttore» della loro eticità non sentendosi colpevoli dei propri comportamenti quando sono ingaggiati in specifiche routine, questo accade per evitare fenomeni di dissonanza cognitiva. Le evidenze sperimentali segnalano anche in questo caso un effetto di *crowding out*, soprattutto nelle persone dotate di buona moralità, in pratica l'incentivo vissuto come obbligo o costrizione può spiazzare le preoccupazioni religiose e/o sociali.
- La riduzione del senso dell'autonomia del soggetto dovuta alla definizione di uno specifico target da perseguire che sarà controllato da terzi è una terza causa di *crowding out*. In questo caso si compromette il senso di autonomia dell'individuo riducendone la proattività e la motivazione intrinseca, cosi come avviene con forme di regolamentazione.

Seguendo tali teorie possiamo ipotizzare che gli incentivi possano avere effetti negativi, sulla generosità, sulla gratuità, e sull'etica degli operatori, ovvero siano indotti a comportamenti egoistici a proprio favore e su altri comportamenti non coerenti con la natura delle istituzioni pubbliche, che rischiano di creare instabilità, disaffezioni rispetto all'organizzazione e di indebolire la cultura aziendale. In pratica incentivi mal gestiti possono trasformare persone orientate al pubblico servizio con una elevata motivazione intrinseca in soggetti frustrati ovvero in massimizzatori più o meno cinici.

In pratica un incentivo non è mai uno strumento neutro. Può dare o non dare i suoi risultati in termini di efficienza, ma sicuramente influenza l'ethos e la cultura organizzativa delle istituzioni che l'utilizzano. I costi possono essere di conseguenza molto maggiori di quelli considerati e spesso sono nascosti. L'incentivo è di

conseguenza uno strumento che, come sanno bene i capi del personale, va usato con molta cautela.

Il linguaggio della riforma

Nel dibattito pubblici degli ultimi anni lo sviluppo dei sistemi di retribuzione di merito è stato uno strumento per un consenso a basso costo da parte della politica (di tutti i partiti), ottenuto anche grazie ad un linguaggio duro e negativo nei confronti della pubblica amministrazione e dei pubblici dipendenti (bollati con nullafacenti, furbetti del cartellino, ecc. ecc.).

Un linguaggio del genere non può essere privo di effetti ed in particolare appare logico che se parlo male dell'oggetto del mio interesse il mio obiettivo è quello di ridurlo all'impotenza e non di migliorarlo. Inoltre parlando male ed in modo negativo del pubblico impiego è evidente che si attivino comportamenti quanto meno difensivi dei pubblici dipendenti.

In sostanza non si riuscirà mai ad avere una efficace riforma se si utilizza un linguaggio nei documenti ufficiali e nel dibattito pubblico duro, offensivo e denigratorio.

Le difficoltà concettuali e pratiche sul tema «misurazione» dei risultati

Al di là delle difficoltà oggettive di definire obiettivi e di misurare i risultati nel contesto pubblico, naturalmente molto maggiori ad un'impresa privata, la vera questione è che non vi è ancora stata una precisa concettualizzazione della questione, sia nelle scienze sociali in generale che nel settore pubblico in particolare.

Concetti come l'abusato «if you cannot measure it» e scienze «dure» come la fisica hanno da tempo superato l'approccio fondato sulla concezione della misura come proprietà inerente gli oggetti misurati (la misura come mezzo per conoscere come la realtà), evolvendo attraverso uno stadio antimetafisico (la misura come mezzo di rappresentazione della realtà) e ancora attraverso una concezione relativistica che dà rilievo all'intenzione progettuale di chi gestisce il processo di misurazione, che opera attraverso «modelli» e mira ad ottenere risultati «rispondenti ad uno scopo» e non più «veri» in sé. Invece, il management pubblico sembra ancora

fermo allo stadio del periodo metafisico. Il risultato è che i sistemi di PM catturano quando va bene e non sono mere finzioni organizzative, solo su alcuni aspetti della performance, mentre inevitabilmente finiscono fuori dai radar altri aspetti quali equità, dignità, eguaglianza, giustizia, qualità della vita, sicurezza, libertà, partecipazione, rappresentanza e fiducia.

All'interno di questo quadro concettuale, ora appena delineato, appare chiaro che visioni semplicistiche di collegamento tra obiettivo/risultato e l'idea che la misurazione corretta sia quantitativa (cioè dare dei numeri confondendo misurazione e aritmetica) renda i sistemi di *performance related pay* deboli alla base, poiché ogni risultato rischia di essere discusso e discutibile.

L'eccessiva articolazione delle fonti e dei controlli

A pensarci bene il problema della regolazione del pubblico impiego e tutto il processo di riforma, a partire dal decreto legislativo 29/93 (ma sotto alcuni aspetti anche con la precedente legge quadro sul pubblico impiego degli anni '80) si basa sulla decisione chiave circa il soggetto a cui compete decidere le politiche del personale. Le alternative sono tre: la legge (a diversi livelli), la dirigenza come datore di lavoro, i contratti collettivi. Il problema è ovviamente trovare i giusti equilibri rispetto ai temi trattati.

Semplificando un po' possiamo dire che Il d.lgs. 165/01 è chiaro in proposito stabilendo un preciso sistema delle fonti: alle leggi gli indirizzi generali, alla dirigenza la gestione, ai contratti la retribuzione. Tuttavia nella realtà il decreto 29/93 è stato periodicamente modificato spostando il peso delle decisioni ora alle norme ora ai contratti ed indebolendo sempre di più il dirigente/datore di lavoro, del quale pare nessuno si fidi (né il legislatore né il sindacato) o comunque che si voglia tenere sotto controllo ai fini della gestione del sistema pubblico nel suo insieme. Peccato che sia l'unico che ha, o dovrebbe avere, la competenza di gestione. In questo caso i «cani da guardia» sono la ragioneria con il suo ispettorato e la corte dei conti, ognuno con le proprie competenze in termini di «controllo collaborativo».

Nella pratica di conseguenza accade che i sistemi di PRP sono

oggetto di molteplici fonti. La legge stabilisce le forme e i modi (titolo II d.lgs. 150/09), gli organi di indirizzo con propri atti adottano i principi normativi nella specifica istituzione (con il sistema di misurazione e valutazione, art. 7 d.lgs. 150/09), la contrattazione stabilisce alcuni principi generali e il collegamento con la retribuzione, i dirigenti/datori di lavoro applicano il sistema operativamente. Il tutto è presidiato dalla ragioneria generale dello stato che non solo verifica i contratti collettivi con le proprie ispezioni ma detta (di fatto) regole sulla disponibilità monetarie da dedicare ai sistemi di PRP e la Corte di Conti che verifica la correttezza formale della regolazione interna alle amministrazioni e le modalità sostanziali di erogazioni degli incentivi secondo i principi di legge.

Appare evidente da quanto descritto che sui sistemi di retribuzione di merito decidono un po' tutti, tranne coloro che effettivamente dovrebbero avere la responsabilità del sistema: i dirigenti.

In sostanza, i sistemi di retribuzione di merito all'interno di logiche di performance management non possono essere sviluppati in modo meccanico, ma servono comportamenti dei manager (cioè del dirigente datore di lavoro) improntati alla comunicazione e all'interazione, che siano quindi in grado di «creare un clima favorevole alla performance» e alla «condivisione degli scopi». Tutto ciò, se imbrigliato da leggi, regolamenti, contratti e controlli diventa piuttosto difficile da attuare.

Conclusioni: i costi nascosti delle politiche di PRP

le politiche di PRP all'interno di sistemi di performance management si sono basate su convinzioni diffuse e generali e uno specifico linguaggio molto specialistico.

In questa sede abbiamo evidenziato come la difficoltà nello sviluppo queste tecniche, risolvendo anche una serie di prevedibili problemi operativi, sia ostacolata dal fatto che le convinzioni diffuse si basino su semplificazione della realtà e problemi concettuali non risolti di cui la politica non ha mai tenuto conto, preferendo campagne di riforma più efficaci nei giornali che non nella realtà.

Dal 1983 ad oggi si sono introdotti incentivi nel settore pubblico che nella sensazione generale condivisa non hanno mai generato evidenti miglioramenti ma che più spesso hanno dato la diffusa impressione di essere erogati in modo indifferenziato e a pioggia.

In risposta a tutto ciò invece di cambiare policy nella gestione del lavoro pubblico si è operato sempre sulla stessa linea, introducendo norme sempre più astratte e cogenti.

L'effetto paradossale di tale fenomeno è dato dal fatto che se da un lato non si è generato apprendimento nelle organizzazioni (se non minimale e casuale) sia a causa dello strumento stesso dell'incentivo sia a causa delle modalità di sua applicazione, dall'altro si è creato un cambiamento nel modo in cui i dipendenti pubblici pensano al proprio ruolo. Ormai il mantra da tutti recitato e che si è pagati per «raggiungere gli obiettivi», anche se questi spesso sono del tutto ignoti o molto confusi. In altri termini è chiaro che il passaggio da una logica di retribuzione implicita (tipica dell'impiego pubblico) ad una logica di lavoro esplicita (tipica del rapporto privato) è ormai una consapevolezza diffusa. Il problema è che non è chiaramente applicata e che resta un'ambiguità di tale logica rispetto a reale ruolo della pubblica amministrazione e di chi in esso lavora.

Il risultato di tale politica è sintetizzabile da quello che disse Derrek Lewis, Direttore del Prison service del Regno Unito che affermò che «l'ethos del servizio pubblico è a rischio perché molti impiegati pubblici sentono di non essere valutati per quello che dovrebbe essere».

I costi dei sistemi errati di PRP non sono di conseguenza solo quelli economici (cioè dei costi di gestione dei sistemi di performance maggiori dei benefici che essi danno) ma anche di tipo immateriali perché da un lato stanno modificando l'Ethos i valori diffusi del servizio pubblico facendo sì che da un lato si è persa la visione del *civil servant* ma dall'altro non vi è neppure quella dell'efficienza e della produttività tanto auspicata. Inoltre la visione «mercenaria» indotta dai sistemi di PRP (malfunzionanti) crea un forte rischio di moral disingagement e di creazione di soggetti massimizzatori e insoddisfatti.

Tali conflitti possono avere effetti fortemente negativi sul sistema delle relazioni all'interno dell'istituzione pubblica, minando alla base i principali elementi di collaborazione (fiducia, reciprocità, condivisione di senso, ecc.). Questi costi nascosti sono molto maggiori dei costi meramente economici perché minano profondamente la funzionalità dell'organizzazione.

Riferimenti bibliografici

Abma T., Noordegraaf M. (2003), *Management by Measurement? Public Management Practices Amidst Ambiguity*, in *Public Administration*, 81, 4, pp. 853-871.

Behn R. (2003), *Why Measure Performance? Different Purpose Require Different Measures*, in *Public Administration Review*, 63, 5, pp. 586-606.

Benabou R., Tirole J. (2003), *Intrinsic and extrinsic motivation*, in *Review of Economic Studies*, 70, pp. 489-520.

Brown M. (2001), *Merit pay preferences among public sector employees*, in *Human Resource Management Journal*, 11 (4), pp. 38-54.

Crewson P.E. (1997), *Public-service motivation: Building empirical evidence of incidence and effect*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7, pp. 499-518.

Frey B., Oberholzer-Gee F. (1997), *The cost of price incentives: An empirical analysis of motivation crowding-out*, in *American Economic Review*, 87, pp. 746-55.

Frey B. (2005), *Non solo per denaro. Le motivazioni disinteressate dell'agire economico*, Bruno mondatori, Milano.

*Carla Spinelli**

Per una PA digitale: la gestione del personale tra innovazione organizzativa e sviluppo delle competenze

1. *Il ritardo digitale delle pubbliche amministrazioni*

Il valore della persona che lavora per una pubblica amministrazione e la sua rilevanza strategica, come ci ha ricordato Gabriella Nicosia, costituiscono il filo conduttore della riflessione che abbiamo inteso proporre per il Tema della rivista, del quale mi pare opportuno evidenziare un'ulteriore possibile declinazione – emersa, in realtà, sullo sfondo delle relazioni che abbiamo ascoltato – con riferimento al progetto di Agenda digitale.

Come è noto, il processo di sviluppo tecnologico, che sta investendo e trasformando la società in cui viviamo, non è appannaggio esclusivo del mondo delle imprese, ma interessa anche le amministrazioni pubbliche. Queste ultime sono tenute a rendere disponibili per via telematica i propri servizi, i quali devono essere progettati e realizzati mirando alla migliore soddisfazione delle esigenze degli utenti. Accelerare e ampliare la portata della digitalizzazione nel settore pubblico risponde all'obiettivo di aumentare l'efficienza amministrativa; ma la semplificazione e la de-materializzazione delle procedure permettono, altresì, di conseguire risparmi significativi.

Lo sviluppo digitale delle amministrazioni pubbliche nel nostro paese, nonostante i buoni propositi, sconta ancora un notevole ritardo, come testimonia da ultimo la Relazione nazionale sull'Italia per il 2018 relativa all'Indice di digitalizzazione dell'economia e

* Professoressa presso l'Università di Bari Aldo Moro.

della società (DESI), che riassume gli indicatori rilevanti per le prestazioni digitali dell'Europa e traccia l'evoluzione degli Stati membri dell'UE nella competitività digitale. Tra le cinque dimensioni intorno alle quali tale indice è strutturato figurano, oltre a connettività, capitale umano, uso di internet e integrazione della tecnologia digitale, appunto i servizi pubblici digitali. L'Italia si posiziona al 25° posto fra i 28 Stati membri dell'UE e le sue prestazioni si collocano all'interno del gruppo di paesi dai risultati inferiori rispetto alla media eurounitaria.

2. *Un problema di organizzazione e di competenze*

Le maggiori criticità della trasformazione digitale delle amministrazioni pubbliche emergono con riferimento ai c.d. fattori abilitanti immateriali, tra cui si può annoverare la carenza delle competenze digitali, che concorrono al concretizzarsi di tale obiettivo non meno dello sviluppo delle infrastrutture tecnologiche. Oltre al *digital divide*, tuttavia, rilevano anche gli ostacoli di carattere organizzativo, riferibili tanto alla necessità di riprogettare i processi operativi dell'azione amministrativa, quanto alle carenze di tipo culturale.

Nel Codice dell'amministrazione digitale, il d.lgs. 82/2005, dopo le modifiche introdotte dai decreti legislativi attuativi della legge Madia (d.lgs. 179/2016 e 217/2017), per perseguire gli obiettivi di «efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione, nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, nonché per l'effettivo riconoscimento dei diritti dei cittadini e delle imprese» (art. 12), si prevede che le amministrazioni debbano avviare «processi di riorganizzazione strutturale e gestionale», anche attraverso l'impiego delle tecnologie digitali (art. 15). A tal fine si dispone l'istituzione di un ufficio ad hoc, di livello dirigenziale generale per le amministrazioni che lo prevedano in struttura, con compiti di indirizzo, pianificazione, coordinamento e monitoraggio (art. 17).

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha intrapreso alcune iniziative con riferimento ad entrambi questi fronti.

Per un verso, merita di essere segnalato il progetto Competenze Digitali per la PA, volto al consolidamento delle competenze digitali trasversali di tutti i dipendenti pubblici, che non siano dei professionisti ICT, nonché alla diffusione di una visione comune sui temi della Cittadinanza digitale, dell'e-*Government* e dell'*Open government*, al fine di accrescere la propensione complessiva al cambiamento e all'innovazione nelle pubbliche amministrazioni. Il primo risultato concreto di tale progetto è rappresentato dalla pubblicazione del *Syllabus* «Competenze digitali per la PA», che intende identificare quali siano le competenze digitali che è necessario siano possedute da tutti i dipendenti pubblici, sebbene con livelli diversi secondo il tipo di attività. Come si legge nell'introduzione al documento, infatti, il *Syllabus* «descrive il set di conoscenze e *skill* di base che consentono al dipendente pubblico di partecipare attivamente alla trasformazione digitale della pubblica amministrazione».

Sul piano più strettamente organizzativo, invece, la Circolare n. 3, del 1° ottobre 2018, a firma della Ministra Buongiorno, ha richiamato le amministrazioni – che si sono dimostrate finora diffusamente inadempienti al riguardo o vi hanno provveduto secondo una logica di mero adempimento burocratico – a procedere «con ogni opportuna urgenza» alla nomina del Responsabile per la transizione al digitale (RTD). Di questa figura si ribadisce l'importanza decisiva e la valenza strategica, in quanto chiamata a svolgere il ruolo di interfaccia tra gli indirizzi dettati dai soggetti deputati alla governance della digitalizzazione della PA (AGID e Team della Trasformazione digitale) e la loro concreta attuazione nei territori.

3. *L'importanza della formazione*

In considerazione della molteplicità e varietà dei compiti riconosciuti in capo al Responsabile per la transizione al digitale, il legislatore ha previsto che lo stesso debba essere dotato di «adeguate competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriali» (art. 17, c. 1-*ter*, d.lgs. 82/2005). Si tratta di una scelta del tutto condivisibile, che offre ulteriore conferma – se mai ce ne fosse

bisogno – della necessaria complementarietà tra sviluppo delle competenze e innovazione organizzativa. In questo contesto, la formazione conferma la propria valenza di leva strategica.

A tal fine assume rilievo quanto prevede l'art. 13, c. 1-*bis*, d.lgs. 82/2005, a proposito della necessità di attuare politiche di formazione «volte allo sviluppo delle competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriali dei dirigenti, per la transizione alla modalità operativa digitale». Al riguardo, emerge infatti la consapevolezza che simili professionalità, capaci di coniugare conoscenze tecniche e competenze manageriali, non è detto che siano già ampiamente disponibili tra i dipendenti delle amministrazioni, considerato che i ruoli amministrativi hanno tradizionalmente prevalso su quelli tecnici in fase di reclutamento del personale, dirigenziale e non.

Come si suggerisce nel rapporto del 30 settembre scorso a cura del Team per la Trasformazione Digitale, appare necessario «effettuare un massiccio intervento nella formazione "digitale" della classe dirigente e dei funzionari della PA, introducendo specifici percorsi incentrati su casi pratici di ridisegno dei servizi pubblici secondo le linee guida e il *design system* descritti nel Piano Triennale» per la Trasformazione Digitale del 2017.

4. *Il ruolo del management pubblico*

Al fine di scongiurare il rischio che l'istituzione del Responsabile per la transizione al digitale sia vissuta dagli organi di vertice come un ulteriore adempimento burocratico e che tale figura non venga dotata di poteri adeguati, la Circolare Bongiorno, ferma restando l'autonomia organizzativa di ciascuna Amministrazione, si raccomanda di prevedere che lo stesso assolva ad ulteriori compiti, quali: costituire tavoli di coordinamento con gli altri dirigenti dell'amministrazione e/o referenti nominati da questi ultimi; costituire gruppi tematici per singole attività e/o adempimenti; proporre l'adozione di circolari e atti di indirizzo sulle materie di propria competenza; adottare i più opportuni strumenti di raccordo e consultazione con

le altre figure coinvolte nel processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione; intervenire in materia di predisposizione del Piano triennale per l'informatica della singola amministrazione, nelle forme e secondo le modalità definite dall'Agenzia per l'Italia digitale.

Affinché il processo di trasformazione digitale si realizzi è necessaria, infatti, un'azione sinergica, che veda coinvolto tutto il management pubblico. Il dirigente, nel suo ruolo di datore di lavoro, è investito del compito di promuovere la realizzazione di nuovi assetti organizzativi, di innescare l'innovazione e l'apprendimento organizzativo, di incentivare e responsabilizzare tutti i dipendenti ad adoperarsi per il buon esito dei processi. A tal fine, validi strumenti di supporto alla sua azione si possono individuare, ad esempio, nel coinvolgimento del personale nella definizione degli obiettivi da attuare e nel ricorso alle leve premiali, che i decreti attuativi della legge Madia hanno rimesso in campo, come precisa Sandro Mainardi nel numero della Rivista che oggi presentiamo.

Non meno rilevante, nella prospettiva adottata, è il beneficio che l'uso della tecnologia può apportare nella gestione del personale, purché concepito nella prospettiva della promozione del benessere organizzativo, oltre che dell'incremento dell'efficienza e della produttività. Emblematica in tal senso è la scommessa sulla diffusione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni (art. 18, c. 3, l. 81/2017), della quale il saggio di Laura Calafà per il Tema ha evidenziato potenzialità e criticità. Personalmente, resto convinta che il ricorso al lavoro agile possa costituire una leva per l'innovazione dei processi nelle pubbliche amministrazioni e rappresentare, al tempo stesso, un'occasione per un ripensamento del lavoro pubblico in chiave di maggior benessere organizzativo. In proposito, qualche perplessità desta, al contrario, il ricorso alla biometria per il controllo digitale della presenza, soluzione di recente conio, che evoca una cultura del sospetto, ancora fortemente «cartellinocentrica» e orientata ad un approccio punitivo. Il rischio di un forte scontento da parte dei dipendenti e dei dirigenti delle amministrazioni, che può tradursi un vero e proprio malessere organizzativo, non deve essere sottovalutato, per l'effetto paralizzante

che può produrre. E con la paralisi, sfide innovative sul fronte dell'organizzazione e dell'innovazione digitale mi pare che siano difficili da vincere.

5. Contrattazione collettiva e partecipazione sindacale

Per concludere, occorre soffermarsi su quale sia il ruolo delle relazioni sindacali nel contesto fin qui descritto.

I contratti collettivi della tornata 2016-18, in realtà, si sono mostrati piuttosto timidi al riguardo, in quanto orientati al conseguimento di altre priorità. Tra le principali finalità perseguite infatti, c'era, in primo luogo, la necessità di procedere all'adeguamento del trattamento economico dei dipendenti pubblici, che era rimasto congelato agli importi del 2010. Con riferimento al trattamento normativo, invece, le priorità attenevano, per un verso, all'adeguamento della disciplina negoziale alle previsioni di legge sopravvenute in materia di rapporti di lavoro, rispetto alle quali le clausole contrattuali risultavano ormai superate, se non addirittura confliggenti e, per altro verso, all'armonizzazione delle regolamentazioni contenute negli accordi relativi ai diversi comparti previgenti, confluiti nella nuova quadripartizione.

Non va, tuttavia, sottovalutata la previsione dell'Organismo paritetico per l'innovazione, coerente con la valorizzazione degli istituti della partecipazione sindacale adottata in tutti i contratti nazionali di comparto. Questo nuovo organismo bilaterale ha il compito di coinvolgere le organizzazioni sindacali «su tutto ciò che abbia una dimensione progettuale, complessa e sperimentale, di carattere organizzativo dell'amministrazione» (art. 6, c. 1, CCNC Funzioni Centrali; art. 6, c. 1, CCNC Funzioni Locali; art. 7, c. 1, CCNC Sanità; art. 9, c. 1, CCNC Istruzione e ricerca). Nello specifico, l'Organismo paritetico per l'innovazione è individuato come la sede appropriata per la progettazione di soluzioni organizzative innovative e di miglioramento dei servizi, da sottoporre, in forma di proposta, all'amministrazione o alle parti negoziali della contrattazione integrativa (art. 6, c. 2, CCNC Funzioni Centrali;

art. 6, c. 2, CCNC Funzioni Locali; art. 7, c. 2, CCNC Sanità; art. 9, c. 2, CCNC Istruzione e ricerca).

Nuove sfide si presentano, allora, con riferimento alla transizione digitale, per la prossima tornata di rinnovi contrattuali e, in particolare, a mio avviso, quella di ridefinire i sistemi di classificazione professionale, nella consapevolezza della necessità per le amministrazioni pubbliche di dotarsi di nuove professionalità. In merito, i contratti collettivi in vigore si sono limitati a prevedere l'istituzione di una apposita Commissione paritetica presso l'ARAN (art. 12, CCNC Funzioni Centrali; art. 11, CCNC Funzioni Locali; art. 12, CCNC Sanità; artt. 44 e 69, CCNC Istruzione e ricerca), con il compito di elaborare una specifica proposta di revisione del medesimo sistema da sottoporre alle parti negoziali, che tuttavia non ha prodotto risultati di rilievo. È stata, invece, disposta l'istituzione di nuovi profili per le attività di comunicazione e informazione, per i quali si è, evidentemente, avvertita e convenuta l'urgenza di provvedere (art. 95, CCNC Funzioni Centrali; art. 18-*bis*, CCNC Funzioni Locali; art. 13, CCNC Sanità; art. 59, CCNC Istruzione e ricerca).

Il cantiere è, dunque, aperto e non essendo necessarie risorse finanziarie, ferma restando la reale volontà delle parti negoziali, potrebbe anche giungersi alla conclusione dei lavori, i quali dovranno svolgersi in sinergia e, anzi, sul presupposto, dei progetti di innovazione organizzativa presentati dagli Organismi Paritetici, nonché del Piano triennale dei fabbisogni. Quest'ultimo, infatti, ai sensi dell'articolo 6-*ter*, c. 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come inserito dall'articolo 4, c. 3, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, deve prevedere l'individuazione delle professioni e delle relative competenze professionali che servono alle amministrazioni pubbliche nella definizione delle risorse umane necessarie, per meglio perseguire gli obiettivi di performance organizzativa e di erogazione di migliori servizi alla collettività.

Riferimenti bibliografici

Ales E. (2018), *L'esercizio partecipato del potere di organizzazione*, in Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. Riforma Madia)*, Giappichelli, Torino, p. 41 ss.

Garilli A., Riccobono A., De Marco C., Bellavista A., Marinelli M., Nicolosi M., Gabriele A. (2018, a cura di), *Il lavoro alle dipendenze della PA dopo la riforma Madia*, Wolters Kluwer, Milano.

Spinelli C. (2012), *Il datore di lavoro pubblico*, Cacucci, Bari.

Spinelli C. (2018), *Il lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni*, in *RGL*, p. 127 ss.

*Lucia Tria**

Salute ed etica nel rapporto di lavoro pubblico

1. *Le pubbliche amministrazioni sono lo specchio dello Stato*

È indubbio, però, che le pubbliche amministrazioni – pur non potendo e non dovendo avere finalità di profitto perché, nei rispettivi campi di attività, sono chiamate ad operare per creare «valore» – sono lo specchio dello Stato e, in quanto tali, sono elementi determinanti per la reputazione dello Stato stesso, che, a sua volta, è un fattore molto rilevante dal punto di vista economico, come risulta anche dal il *Country RepTrak*, cioè l'annuale classifica del *Reputation Institute* – società USA di *advisor* che studia e vende agli investitori privati una specie di *rating* della onorabilità internazionale del paesi del mondo con il PIL più alto (oltre che delle società più affidabili).

Ne risulta che avere pubbliche amministrazioni di migliore qualità – e cioè Amministrazioni che creino «valore» in modo più efficiente ma anche più ergonomico – ha delle importanti ricadute sull'affidabilità, attrattività e crescita economica del paese e, d'altra parte, per cercare di raggiungere il suddetto obiettivo, si deve puntare su una maggiore qualificazione dei pubblici dipendenti non soltanto dal punto di vista della preparazione tecnica – che rappresenta una pre-condizione – ma anche per quel che concerne la costruzione di ambienti e relazioni di lavoro che contribuiscano al miglioramento della qualità della vita dei lavoratori e di conseguenza delle loro prestazioni.

* Consigliera di Cassazione.

Soprattutto negli ultimi quindici anni grazie alle sollecitazioni provenienti dalla UE, dall'OIL e dall'ONU in genere, si è diffusa l'esigenza di puntare su pubbliche amministrazioni che siano organizzate secondo il canone del «benessere organizzativo».

Ma deve anche essere precisato che questo canone – che in origine, a partire dalla Convenzione OIL n. 155 del 1981, aveva come specifico obiettivo la salute e la sicurezza dei lavoratori (anche con riguardo ai rischi psicosociali allo stress lavoro-correlato) – nel corso del tempo è divenuto comprensivo della tutela sia della salute e della sicurezza dei lavoratori sia della *salus* di tutto il contesto lavorativo, quindi della legalità e dell'etica di tale contesto e – tramite il lavoro pubblico – della legalità e dell'etica dello Stato.

In questo contesto, per effetto di una maggiore consapevolezza delle suddette problematiche, le pubbliche amministrazioni sono state ripetutamente invitate a progettare e realizzare indagini sul clima ed il benessere della propria organizzazione e a realizzare le opportune misure di miglioramento al fine di valorizzare le risorse umane.

Anche se tuttora i problemi comportamentali non mancano, deve essere sottolineato che se si sono avuti importanti progressi normativi e se oggi può dirsi che pure nel lavoro pubblico la suddetta tematica riceva molta attenzione. ciò è dovuto specialmente alla nostra partecipazione alla UE e all'OIL e ai positivi effetti che nel nostro ordinamento ha prodotto il messaggio complessivo in materia, derivante dalla suddetta partecipazione.

Tale messaggio, in estrema sintesi, è triplice: 1) attribuzione del carattere «trasversale» dell'esigenza di dare maggiore rilievo al «capitale umano», con riguarda a tutto il mondo del lavoro, da esaminare nel suo complesso, superando gli antichi steccati; 2) consapevolezza della tradizionale esistenza di maggiori problemi nel lavoro pubblico; 3) necessità di un approccio di tipo preventivo – sempre in riferimento a tutti gli ambiti lavorativi – nell'idea che l'approccio di tipo repressivo sia necessario, ma destinato ad essere sempre meno praticato man mano che si affermano le auspicate prassi virtuose.

Avere chiaro il quadro delle questioni da affrontare è un primo

passo importante, ma realizzare l'obiettivo di avere ambienti di lavoro sia privati sia pubblici nei quali si tuteli la «salute» nel senso ampio suindicato è ben altra cosa e richiede un vero e proprio «cambiamento culturale».

2. *Investire nel capitale umano per ritrovare fiducia e solidarietà*

Però deve essere aggiunto che, a ben guardare, il suddetto obiettivo ha il suo fulcro nell'instaurazione di rapporti di fiducia all'interno dell'ambiente di lavoro e con l'utenza. Pertanto, esso rappresenta una specificazione dell'obiettivo – avuto di mira dai nostri Costituenti – della diffusa fiducia sulla quale basare i rapporti tra tutti i consociati e con le Istituzioni, muovendo dalla fiducia in noi stessi e quindi nel futuro, come è emblematicamente dimostrato dalle ragioni che hanno portato a configurare il lavoro come «valore fondante» di tutta la Carta.

Del resto, il nostro Stato e la stessa Unione europea sono fondati sul principio democratico e fin dai tempi del famoso «Elogio della democrazia ateniese» di Pericle viene affermato che un elemento fondamentale della democrazia è la fiducia che i consociati hanno nelle relazioni reciproche oltre che nei rapporti con le Istituzioni e le pubbliche amministrazioni.

Ebbene, incrociando i dati della citata classifica – a vocazione economica – del del *Reputation Institute* con quelli (di altra matrice) del Rapporto sulla felicità (World Happiness Report), diffuso annualmente in ambito ONU – secondo cui le componenti di base della felicità di una popolazione sono: reddito, salute, generosità, fiducia (forza della rete sociale di supporto), libertà e assenza di corruzione – si rileva che noi italiani abbiamo scarsa fiducia in noi stessi (autostima) e nel nostro paese.

Secondo Jeffrey Sachs – coautore del Rapporto sulla felicità – questo dipende principalmente dai mancati investimenti «nel capitale sociale, quel capitale che è fatto di fiducia reciproca, di relazioni solidali»: infatti, la felicità sociale e la felicità individuale sono aspetti dell'emancipazione dei paesi e delle persone che si alimentano l'una con l'altra.

Da una diversa prospettiva, molti economisti autorevoli sostengono che investire sul capitale sociale e sulla lotta alle diseguaglianze – che sono in costante, vertiginoso aumento – è il modo migliore per ottenere la agognata crescita economica e la creazione di occupazione. Questo legame è particolarmente evidente con riguardo alle pubbliche amministrazioni, visto che da tutte le più accreditate rilevazioni risulta che il corretto funzionamento delle pubbliche amministrazioni ha un ruolo fondamentale per la «reputazione» del paese, che come si è detto è un elemento primario per la sua economia. Infatti, anche per AIBE INDEX – l'indice che misura l'attrattività del sistema-Italia, realizzato dal CENSIS con l'Associazione italiana delle banche estere – nel nostro paese la burocrazia, l'eccessivo carico contributivo e fiscale, la scarsa chiarezza del sistema normativo sono elementi che incidono negativamente sulla reputazione – interna ed esterna – del nostro paese.

D'altra parte, da tempo l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e il Gruppo degli Stati contro la Corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO) sottolineano che, per l'Italia, sono necessarie azioni incisive per sviluppare una politica di prevenzione della corruzione (intesa in senso ampio) efficace per migliorare gli strumenti di trasparenza e di etica nelle pubbliche amministrazioni.

Ma aggiungono che si tratta di interventi che richiedono lunga durata e impegno politico, posto che combattere la corruzione è una questione di cultura, non solo di leggi. E le resistenze ad intraprendere questa strada hanno il loro fulcro nella mancata percezione della necessità di un «soprassalto di dignità» per comprendere che un basso senso della identità nazionale – che è alla base della poca autostima della nostra popolazione – lede gli interessi fondamentali dei singoli e prosciuga il futuro dei giovani, oltre a favorire comportamenti illegali quali quelli corruttivi.

3. *La valutazione della performance individuale e collettiva*

Nella recente Riforma Madia (in particolare nel d.lgs. 74 del

2017) – introducendosi modifiche al d.lgs. 150 del 2009 n. 150 – si potenzia molto il rilievo della performance individuale e organizzativa degli uffici pubblici come parametro della produttività, ma anche dell'efficienza e della trasparenza della pubblica amministrazione, dandosi continuità alla legge di delega 7 agosto 2015, n. 124 il cui dichiarato obiettivo è la ricostruzione della fiducia tra cittadini e Stato «recuperando risorse per restituirle sotto forma di servizi, valorizzare i dipendenti pubblici come motore del cambiamento, sostenere lo sviluppo e incentivare l'occupazione», sottolineandosi che, per la prima volta, la riforma della pubblica amministrazione «non è stata concepita come una riforma di settore ma come un progetto di cambiamento del paese», da attuare con una serie di interventi a partire dal miglioramento dei rapporti tra cittadini e la pubblica amministrazione nonché delle modalità di selezione e valutazione dei dipendenti pubblici.

Si tratta di un vero e proprio cambiamento culturale, all'interno e anche all'esterno dell'amministrazione che non si può realizzare soltanto con l'intervento sul piano legislativo, perché richiede misure – spesso di natura non giuridica – di accompagnamento non meno fondamentali. E, possiamo aggiungere, necessita anche di essere accompagnata da una diretta partecipazione dei cittadini dipendenti e utenti della PA, visto che scelte politiche e normative «camminano» con i piedi dei loro destinatari, sicché ciò che realmente dà loro vita sono le «prassi virtuose», in primo luogo quelle delle pubbliche amministrazioni, il cui esempio potrebbe poi essere seguito dai cittadini.

4. *La necessità di un cambiamento culturale*

In questa prospettiva, per cercare di ottenere questi ambiziosi risultati che comportano un diverso modo di affrontare il lavoro, con riflessi diretti sul singolo dipendente e sulla qualità delle prestazioni erogate, ma tali da influire sull'azione amministrativa nel suo complesso è necessario seguire più traiettorie convergenti:

1) assicurare un'adeguata tutela della salute dei dipendenti, intendendo per «salute» lo «stato di completo benessere fisico, mentale e sociale», che non consiste soltanto in un'assenza di malattia o di infermità, secondo la famosa definizione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità del 1948;
2) promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro in linea con la Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2016 sulla creazione di condizioni del mercato del lavoro favorevoli all'equilibrio tra vita privata e vita professionale (c.d. lavoro agile;
3) ma soprattutto riscoprire il senso, il valore e la dignità del pubblico impiego, quale fondamentale fattore produttivo in grado di incidere significativamente sulla qualità dei servizi resi ai cittadini, per fare in modo che in tutto il pubblico impiego – contrattualizzato e non – i dipendenti si sentano realmente al servizio della Nazione, come recita, d'altronde, il primo comma dell'articolo 98 della Costituzione.

5. *Gli interventi normativi diretti a combattere la «maladministration»*

Quest'ultimo obiettivo – che è centrale – nella sostanza, si traduce nel puntare, prima tra i pubblici dipendenti e quindi tra i cittadini in generale, su un capitale umano di alta qualità, grazie all'instaurazione di rapporti di fiducia reciproci (all'interno dell'ambiente di lavoro e con l'utenza), che possa consentire di dare maggiore pregnanza alla legalità, alla trasparenza e all'integrità delle pubbliche amministrazioni, in conformità con gli artt. 97 e 98 della Costituzione.

Per la relativa realizzazione il nostro legislatore negli ultimi anni ha emanato una serie di provvedimenti tutti diretti – con diverse modalità – a combattere i comportamenti corruttivi, intesi in senso ampio, cioè non soltanto quelli penalmente rilevanti, ma tutti i fenomeni di «maladministration» – c.d. cattiva amministrazione – consistenti in condotte che pur non essendo fonte di responsabilità

penale ma di altro tipo o addirittura non essendo sanzionabili, tuttavia generano situazioni di contrasto con l'ordinamento giuridico: conflitti di interessi, nepotismo, clientelismo, partigianeria, occupazione di cariche pubbliche, assenteismo, sprechi e così via.

Tra questi si possono ricordare il nuovo Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, emanato con d.p.r. 16 aprile 2013, n. 62, con i successivi Codici di comportamento delle singole Amministrazioni (emanati sulla base delle Linee guida dettate dall'ANAC), la legge 6 novembre 2012 n. 190 (relativa alla prevenzione e alla repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) e la legge 30 novembre 2017 n. 179 (a tutela dei *whistleblowers*).

6. *Il ruolo della giurisprudenza*

Considerare centrale il suindicato obiettivo comporta che la strada della responsabilità disciplinare e di quella giudiziaria – istituzionalmente dirette a sanzionare le patologie comportamentali – possono servire come valido supporto, ma certo non si possono considerare rimedi da soli determinanti per la suddetta rivoluzione, la quale implica l'impegno di tutti i cittadini.

Si tratta di un impegno che, *mutatis mutandis*, è analogo a quello grazie al quale, dopo l'emanazione dello Statuto dei lavoratori e l'introduzione del rito speciale del lavoro, gli operatori giuridici dell'epoca crearono, per via interpretativa e giurisprudenziale, il diritto del lavoro che prima, di fatto, non esisteva nel nostro paese.

Oggi si tratta di creare nuove pubbliche amministrazioni e un nuovo diritto del lavoro pubblico, valorizzando i principi costituzionali, UE ed internazionali, dai quali si desume che la «norma inderogabile» per il diritto del lavoro – privato, pubblico contrattualizzato e non – è rappresentata da «benessere e legalità» dell'organizzazione lavorativa e dei suoi componenti, pur declinandosi in modo diverso rispettivamente nei tre suddetti settori.

Detto questo, va anche precisato che, come è accaduto in passato per lo Statuto dei lavoratori, anche oggi la nostra giurisprudenza, sia

della Corte costituzionale sia della Corte di cassazione, svolge il proprio ruolo in questa materia dimostrandosi sensibile all'evoluzione avutasi in ambito UE e internazionale, sia per quanto riguarda specificamente la salute psico-fisica dei lavoratori sia con riferimento alla affermazione della legalità nell'ambito dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

7. Qualità, correttezza ed etica del pubblico impiego

Se si parte dall'individuazione come «norma inderogabile» del «benessere e legalità» dei singoli dipendenti e dell'organizzazione lavorativa nel suo insieme, in conformità con l'impostazione della Riforma Madia, ne risulta che l'argomento relativo alla qualità, alla correttezza e all'etica del pubblico impiego si può considerare omnicomprensivo, riguardando l'assunzione dei dipendenti, la scelta dei dirigenti e la valutazione della performance individuale e organizzativa di tutti gli uffici.

Può dirsi, pertanto, che si tratta di un tema che, direttamente o indirettamente, è preso in considerazione in tutta la giurisprudenza in materia e, per quel che qui interessa, in tutta quella della Corte di cassazione.

Va anche precisato che è un tema che, in sede giudiziaria, implica la valutazione della correttezza della condotta sia dell'Amministrazione datrice di lavoro sia dei dirigenti e dei dipendenti.

8. La c.d. cattiva amministrazione

Sul fronte della c.d. cattiva amministrazione si segnalano, in primo luogo, le numerose decisioni nelle quali sono stati stigmatizzati comportamenti scorretti della pubblica amministrazione datrice di lavoro e dei relativi dirigenti non solo per condotte discriminatorie e/o ritorsive o mortificanti nei confronti dei dipendenti, ma anche per il mancato rispetto di norme di legge – a partire dagli artt. 1175 e 1375 cod. civ. applicabili alla stregua dei principi di cui

all'art. 97 Cost. – o di contrattazione collettiva, ad esempio con riguardo alla anticipata revoca immotivata di incarichi dirigenziali oppure allo svuotamento delle mansioni del dirigente o del dipendente, all'illegittimo protrarsi delle reggenze, all'abuso dei contratti a termine, al proliferare delle graduatorie aperte e al loro cattivo uso ecc.

9. *La condanna di una pubblica amministrazione ad un* facere

In diverse occasioni è stato enunciato il principio secondo cui nelle controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, l'art. 63, comma 2, del d.lgs. 165 del 2001 che attribuisce al giudice del lavoro il potere di adottare qualsiasi tipo di sentenza, ivi compresa la sentenza di condanna ad un *facere*, dovendosi ritenere irrilevante il carattere infungibile dell'obbligo.

In applicazione del suddetto principio sono state emanate molte decisioni (Cass. 26 novembre 2008, n. 28274; Cass. 28 luglio 2017, n. 18835; Cass. 23 febbraio 2008, n. 4436).

10. *La tutela dei pubblici dipendenti disabili*

Tra le molte pronunce che si sono occupate della tutela dei pubblici dipendenti disabili si possono ricordare: Cass. 15 luglio 2016, n. 14592 e Cass. 14 luglio 2016, n. 14388.

11. *Comportamenti illegittimi o addirittura illeciti dei dirigenti o dei dipendenti pubblici*

In molte decisioni sono state censurati comportamenti illegittimi o addirittura illeciti dei dirigenti o dei dipendenti pubblici. Tra queste si possono ricordare:

1) la sentenza che ha stabilito che colui che usufruisce dei permessi retribuiti di cui alla legge n. 104 del 1992 per assistere un familiare affetto da handicap, non può utilizzare quei giorni come se fossero giorni feriali. Pertanto, integra il reato di truffa la condotta del lavoratore dipendente che durante il periodo in cui usufruisce dei suddetti permessi retribuiti si reca all'estero per un viaggio di piacere, senza prestare alcuna assistenza (Cass. pen. 1 dicembre 2016, n. 54712);
2) le altrettanto numerose decisioni riguardanti i tempi e i modi di gestione del procedimento disciplinare;
3) le decisioni nelle quali si è affrontato il tema del licenziamento dei pubblici dipendenti e del relativo comportamento delle parti (vedi, per tutte: Cass. 30 novembre 2017, n. 28788);
4) i sempre più frequenti richiami ai Codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni sono sempre più frequenti nella giurisprudenza della Corte di cassazione (vedi: Cass. 4 aprile 2017, n. 8722; Cass. 25 settembre 2018, n. 22683);
5) le numerose decisioni in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi. Tra le relative decisioni si rinvia, per profili diversi, a: Cass. 4 aprile 2017, n. 8722; Cass. 6 agosto 2018, n. 20555; Cass. 15 gennaio 2015, n. 617; Cass. 19 gennaio 2006, n. 967; Cass. 12 ottobre 2012, n. 17437; Cass. 30 novembre 2017, n. 28797;
6) sempre in materia di incompatibilità sono interessanti le decisioni ove è stato affrontato il tema dei controlli difensivi «occulti» e della loro compatibilità con l'art. 4 St. lav. (Cass. 27 maggio 2015, n. 10955), anche con riguardo alla rilevazione dei dati di entrata ed uscita dall'azienda mediante un'apparecchiatura predisposta dal datore di lavoro (nella specie, un badge elettronico: Cass. 21 agosto 2018, n. 20879) non concordata con le rappresentanze sindacali, né autorizzata dall'Ispettorato del lavoro (Cass. 17 luglio 2007, n. 15892; Cass. 13 maggio 2016, n. 9904);
7) sempre in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi merita particolare menzione Cass. 14 febbraio 2018, n. 3622 – poi seguita da Cass. 9 maggio 2018, n. 11160 – nella

quale si è affermato che il rigore maggiore – rispetto alla disciplina generale dei dipendenti pubblici contrattualizzati – del regime delle incompatibilità e del cumulo di impieghi previsto per gli impiegati delle Agenzie fiscali, si giustifica per il fatto che dette Agenzie rappresentano lo Stato nell'esercizio di una delle sue funzioni più autoritative – il prelievo fiscale – sicché i loro dipendenti devono operare in modo da essere e «apparire» impermeabili rispetto ad ogni possibile condizionamento dell'attività di servizio. E, al riguardo, in primo luogo si sono richiamati il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (di cui al d.P.R. n. 62 del 2013) e il Codice di comportamento del personale delle Agenzia delle Entrate (approvato con provvedimento in data 16 settembre 2015 del direttore dell'Agenzia).

Ma è stato anche sottolineato che il riconoscimento e il rafforzamento dell'autonomia formale e sostanziale delle Agenzie fiscali e dei loro dipendenti, in tutti i loro diversi aspetti, trovano riscontro oltre che nella direttiva 2011/16/UE (cui è stata data attuazione con d.lgs. 4 marzo 2014, n. 29) anche nelle recenti raccomandazioni per migliorare l'efficienza dell'amministrazione fiscale fornite nel 2016 al nostro governo su sua richiesta, dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e dal Fondo Monetario Internazionale (FMI).

12. *Conclusioni*

Quello relativo al ruolo dei dipendenti delle Agenzia fiscali non è certo l'unico ambito in cui si rinvengono collegamenti con il diritto e/o la giurisprudenza UE o della CEDU.

Ad esempio, al riguardo, è significativo ricordare l'indirizzo interpretativo (vedi Cass. 30 novembre 2018, n. 31087) secondo cui il rispetto dei limiti legislativi stabiliti per la spesa per i pubblici dipendenti pur essendo cogente per tutte le Amministrazioni centrali, regionali e locali, non può mai comportare che si pervenga ad un assetto dei rapporti che possa irragionevolmente creare un potenziale vulnus a diritti fondamentali dei lavoratori stessi e, in

particolare, al principio di parità di trattamento a parità di mansioni, che le Amministrazioni Pubbliche devono garantire (Corte cost., sentenza n. 311 del 2009).

Questo significa che di fronte a novità normative di grande impatto, che inevitabilmente comportano «oneri» nuovi e maggiori, tale aggravio di spesa deve essere neutralizzato, nell'ambito del bilancio complessivo attraverso operazioni di compensazione con risparmi o maggiori entrate derivanti da altre voci al fine di garantire l'equilibrio di bilancio, e non certo sacrificando i diritti fondamentali dei lavoratori interessati Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante «Pronuncia di orientamento generale» sull'attività consultiva).

Ebbene, tale indirizzo della Corte di cassazione si collega oltre che alla giurisprudenza costituzionale, anche agli orientamenti delle Corti europee centrali, e, in particolare, all'orientamento della CGUE secondo cui sebbene considerazioni di bilancio possano costituire il fondamento delle scelte di politica sociale di uno Stato membro e possano influenzare la natura ovvero la portata delle misure che esso intende adottare, tuttavia tali considerazioni non costituiscono, di per sé, un obiettivo perseguito da tale politica (vedi: la sentenza 26 novembre 2014, Mascolo, cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, nonché, per analogia, la sentenza Thiele Meneses, C 220/12, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).

Deve essere sottolineato come la giurisprudenza relativa al ruolo particolare dei dipendenti delle Agenzie fiscali – perché rappresentano lo Stato nell'esercizio di una delle sue funzioni più autoritative: il prelievo fiscale – e quella riguardante le modalità di applicazione dei limiti della «spesa complessiva per il personale regionale e locale», fissati dalla normativa statale come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica – come tali, vincolanti per tutte le Regioni e per le Province autonome – visto che si tratta di una voce che costituisce una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico (Corte cost., sentenze nn. 153 del 2015; 169 del 2007; 4 del 2004), sono in realtà «due facce della stessa medaglia».

Infatti, se il prelievo fiscale funziona in modo corretto – sia dalla parte dei dipendenti sia da quella dei contribuenti – aumentano le risorse da destinare alle pubbliche amministrazioni: al loro personale e ai servizi che offrono alla collettività.

Da una recente ricerca dell'Università Cà Foscari risulta che nel nostro paese le stime del mancato gettito per il 2017 oscillano tra 124 e 132 miliardi di euro.

Riflettere su questo dato forse può aiutare a comprendere come, da un lato, non siano più procrastinabili la «rivoluzione copernicana» dei comportamenti nel pubblico impiego – contrattualizzato e non – e il cambiamento del paese, auspicato nella legge di delega della Riforma Madia e come, dall'altro lato, le leggi e le sentenze non bastino, tanto più che secondo la normativa europea le situazioni illegittime si dovrebbero prevenire.

Sottrarsi ai propri obblighi fiscali (e contributivi) e così togliere alla collettività le risorse che occorrono per i pubblici servizi vuol dire ostacolare il suddetto cambiamento, che si fonda sulla lotta alla disgregazione degli interessi – contingenti e particolari – rispetto ai valori, alla quale abbiamo assistito negli ultimi decenni e che ha scatenato nelle popolazioni egoismi, aggressività etc. e una diffusa sfiducia negli altri e nel futuro.

Solo se si torna ad attribuire un ruolo primario ai «valori», che sono anche quelli che le PA sono chiamate a creare, si può sperare di recuperare il concetto di «qualità della vita» che, come indicato dal Parlamento UE, abbiamo ormai da tempo smarrito – almeno al livello sociale – e di conseguenza sia pure in modo indiretto, ottenere l'auspicato miglioramento dei risultati economico-finanziari del paese.

Del resto, la fiducia e la solidarietà sono stati gli ingredienti principali del «miracolo economico italiano» (anche detto «boom economico») che ha consentito al nostro paese di riprendersi dopo la distruttiva seconda guerra mondiale.

È bene avere memoria del passato per affrontare le sfide del futuro, considerando però il pensiero di José Saramago secondo cui: «Noi siamo la memoria che abbiamo e la responsabilità che ci assumiamo. Senza memoria non esistiamo e senza responsabilità forse non meritiamo di esistere».

*Maria Luisa Vallauri**

Una sfida alla PA dal lavoro agile

1. *Premessa*

La cornice normativa entro la quale si colloca la disciplina del lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche è rappresentata dall'art. 14 l. 124/2015, dalla l. 81/2017 e dalla Direttiva PCM 3/2017.

L'art. 14 della c.d. legge Madia è dedicato alla «Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche». Si tratta di norma immediatamente precettiva che impone alle PPAA di adottare «misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e per la sperimentazione, anche al fine di tutelare le cure parentali, di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa che permettano, entro tre anni, ad almeno il 10 per cento dei dipendenti, ove lo richiedano, di avvalersi di tali modalità». Nell'ottica di garantire effettività a questa direttiva, la norma prosegue affermando che «L'adozione delle misure organizzative e il raggiungimento degli obiettivi di cui al presente comma costituiscono oggetto di valutazione nell'ambito dei percorsi di misurazione della performance organizzativa e individuale all'interno delle amministrazioni pubbliche».

La legge Madia non poteva fare espresso riferimento al lavoro agile, giacché al momento della sua approvazione la fattispecie non era stata ancora regolamentata in via normativa. Tuttavia, la Direttiva della Presidenza del consiglio del 1° giugno 2017, cui è stata affidata in prima battuta l'attuazione dei commi 1 e 2 dell'art. 14, nel formulare alcune «Indicazioni operative per l'attivazione del

* Professoressa presso l'Università di Firenze.

lavoro agile», ha tenuto conto del testo del d.d.l. A.S. 2233-B (approvato dal Senato il 10 maggio 2017), da cui è poi scaturita la l. 81/2017 che ha disciplinato compiutamente l'istituto e che, per espressa previsione contenuta nell'art. 18 c. 3, è applicabile anche alle amministrazioni pubbliche.

La coerenza del quadro normativo di riferimento si riverbera anche sulla *ratio* dell'istituto. Infatti, benché la legge Madia affidi espressamente al lavoro agile la sola funzione di agevolare la «conciliazione dei tempi di vita e di lavoro», la circostanza che l. n. 81/2017 individui in questa modalità di lavoro uno strumento idoneo ad «incrementare la competitività», arricchisce la finalità dell'istituto anche nell'ambito delle Amministrazioni pubbliche, dove il lavoro agile potrebbe rappresentare un motore di cambiamento del paradigma classico del lavoro pubblico «cartellino centrico».

Le stesse linee guida contenute nella Direttiva PCM n. 3/2017, del resto, sottolineano come l'introduzione del lavoro agile rappresenti una sfida per la «cultura organizzativa», consentendo di superare «il concetto della timbratura del cartellino e della presenza fisica in ufficio» (punto 3, lett. a) attraverso un cambiamento nelle modalità di svolgimento del lavoro e di valutazione delle prestazioni lavorative.

Come ogni sfida, anche quella dell'introduzione del lavoro agile presenta opportunità e rischi per tutti i soggetti interessati.

Rappresentano delle opportunità per la PA: l'incremento della produttività e la riduzione di alcuni costi (mensa, spazi, straordinari); per i lavoratori: la conquista di un migliore equilibrio fra vita privata e lavoro, l'incremento della motivazione e del senso di appartenenza, la riduzione tempi di spostamento; per il contesto socio-ambientale: l'incremento del livello di sostenibilità attraverso la riduzione delle emissioni inquinanti generate dagli spostamenti.

Rappresentano, invece, dei rischi per la PA: la difficoltà a sostenere il cambiamento innescato sia per l'impreparazione del contesto culturale sia per la rigidità imposta dalla legislazione vigente all'esercizio dei poteri «datoriali»; per i lavoratori: l'isolamento, lo sconfinamento del lavoro nella vita privata e lo stress derivante da sovraccarico di lavoro se gli obiettivi assegnati non sono ben pesati.

Nelle pagine che seguono si tenterà di tratteggiare i termini della sfida lanciata ai molti attori del lavoro pubblico: la dirigenza, i sindacati, i Comitati unici di garanzia, i lavoratori e le lavoratrici.

2. Le sfide per la dirigenza

Il primo e principale attore sollecitato da questa novità è senz'altro il corpo dirigente.

Nei suoi confronti la sfida è duplice, insistendo per un verso sulla capacità «manageriale» di organizzazione dell'attività e per altro verso sulla funzione datoriale di gestione del lavoro.

Dal punto di vista dell'organizzazione dell'attività, la dirigenza è chiamata a vestire i panni manageriali, cuciti (forse un po' troppo stretti) dalle riforme degli ultimi anni, rendendosi protagonista di un cambiamento culturale profondo, basato su un sistema organizzativo più moderno.

Lo sforzo da compiere consiste nella messa a regime di un sistema imperniato sulla definizione di processi e indicatori, da ricondurre a un piano integrato della gestione che realizzi l'indirizzo politico, all'interno del quale determinare obiettivi (organizzativi ed individuali) da conseguire e criteri per la valutazione dei risultati (di nuovo, organizzativi e individuali).

Compiere questo passo significa abbandonare la logica dell'autoreferenzialità e dell'urgenza, per sposare una logica della programmazione e della verifica.

L'introduzione del lavoro agile può rappresentare, in questa prospettiva, un banco di prova, perché essa presuppone la definizione degli obiettivi individuali (e del relativo programma di lavoro) e la fissazione di criteri di verifica dei risultati (individuali, ma anche organizzativi). Dunque, sebbene in una dimensione ridotta, essa impone quell'esercizio di programmazione, necessario per mettere a regime un nuovo paradigma del lavoro nella pubblica amministrazione.

Le Linee guida contenute nella Direttiva PCM 3/2017 (p. 10 ss.) indicano il percorso da seguire per introdurre (dapprima in via

sperimentale) il lavoro agile, lasciando emergere alcuni elementi di novità con riguardo al profilo organizzativo.

La prima tappa del processo di sperimentazione consiste nell'analisi di contesto che contempla:

- l'analisi della macro struttura organizzativa, la mappatura dei processi, la mappatura del personale sotto il profilo quantitativo e qualitativo con particolare attenzione alle caratteristiche comportamentali (grado di affidabilità, capacità organizzativa e di decisione, propensione all'assunzione di responsabilità) e alle esigenze di conciliazione;
- la definizione degli obiettivi e delle caratteristiche del progetto generale di lavoro agile attraverso la redazione di un piano interno (che fissi durata, numero di rientri, fasce di reperibilità, tempi di disconnessione, condizioni di sicurezza, strumentazioni, criteri per formare l'eventuale graduatoria), l'individuazione delle attività lavorabili in modalità agile con riguardo al grado di interazione richiesto, allo spazio fisico in cui possono svolgersi, alla pesatura del grado di mobilità;
- la formulazione di un progetto pilota, che coinvolga una parte del personale attraverso l'elaborazione di progetti individuali, nei quali siano definiti gli obiettivi di risultato da raggiungere, che formeranno poi oggetto di verifica al fine della determinazione della produttività individuale (ma anche organizzativa);
- il monitoraggio e la valutazione dei risultati conseguiti dai singoli lavoratori, sulla base di indicatori rilevanti, significativi e misurabili, capaci di definire la produttività.

Oltre che sulla capacità «manageriale» del dirigente, l'introduzione del lavoro agile impatta sull'esercizio dei poteri datoriali che gli sono assegnati.

In quest'ottica, diviene necessario che s'instauri un modello di relazioni con il personale improntato alla responsabilità, alla collaborazione e alla fiducia, capace di stimolare motivazione individuale e comportamenti virtuosi, per approdare ad un sistema organizzativo più prossimo alle persone, alle loro esigenze, ma anche alle loro potenzialità, attraverso l'ascolto, il confronto e la progettazione.

Occorre, poi, che sia garantito un margine di adattamento all'esercizio dei poteri datoriali, a cominciare dal potere direttivo che non si esaurirà nell'assegnazione delle mansioni da svolgere, ma troverà nuova espressione nella formulazione del piano di lavoro agile, nella organizzazione del lavoro a distanza e nell'assegnazione degli obiettivi da raggiungere. Così pure il potere di verifica dell'adempimento della prestazione, da svolgersi pur sempre nel rispetto dell'art. 4 S.L., non riguarderà il tempo della prestazione (se non limitatamente alle eventuali fasce di reperibilità previste nel piano di lavoro per garantire l'armonizzazione della prestazione con le esigenze della struttura, o al tempo della disconnessione) bensì il conseguimento da parte del lavoratore del risultato prefissato alle scadenze indicate (immaginiamo progetti di lavoro settimanali o quindicinali con verifica finale) e accertabile attraverso relazioni o colloqui. Infine, il potere disciplinare dovrà essere ridefinito nel suo contenuto riguardo alle particolari modalità di svolgimento della prestazione, fermo restando il carattere imperativo delle disposizioni che lo regolano, che perciò trovano applicazione anche nei confronti dei lavoratori agili; siffatta ridefinizione è demandata all'accordo individuale, ma le Linee guida sollecitano una riformulazione dei Codici di comportamento delle amministrazioni, che dovranno contenere una sezione specifica per i lavoratori agili, nella quale siano previste – a livello esemplificativo – misure riguardanti il rispetto dell'orario di servizio articolato ad hoc, il rispetto dell'obbligo di riservatezza, la custodia degli strumenti utilizzati, il rispetto del divieto di cumulo d'impieghi.

3. *La sfida per il sindacato*

La Direttiva PCM n. 3/2017 si preoccupa di specificare il ruolo riservato ai soggetti sindacali, al contempo generando alcune incertezze in ordine alla definizione degli aspetti oggetto di sola informativa e di quelli oggetto di contrattazione.

Essa prevede, in prima battuta, che le OOSS siano destinatarie del documento programmatico sul lavoro agile che le Amministrazioni

devono compilare prima di avviare la sperimentazione (p. 12). Il documento, che definisce condizioni e modalità per l'introduzione del lavoro agile, sembrerebbe perciò oggetto di sola informativa, e ciò in ossequio a quanto previsto dall'art. 5 d.lgs. 165/2001 che riserva all'Amministrazione le determinazioni relative all'organizzazione degli uffici e alle misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro. Tuttavia, fra gli aspetti che devono essere regolati all'interno di tale documento, ve ne sono alcuni che riguardano la disciplina del rapporto di lavoro (ad es. la disciplina delle fasce di contattabilità, la definizione dei criteri per verificare l'attività resa a distanza, la definizione dei criteri di preferenza da utilizzare in caso di numero di domande superiore alle postazioni messe a bando) e che perciò si ritiene debbano essere oggetto di contrattazione ai sensi dell'art. 40 c. 1 già in questa fase preparatoria.

Nel capitolo dedicato agli aspetti organizzativi e alla gestione del rapporto di lavoro, poi, è riservato un paragrafo alle relazioni sindacali, che tuttavia si limita a richiamare le disposizioni del d.lgs. 165/2001 che assegnano le competenze alla contrattazione collettiva (p. 15). Le OOSS rimangono, perciò, escluse da ogni determinazione sull'organizzazione degli uffici, così come dalla determinazione di misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro riservate agli organi gestionali nell'esercizio dei poteri del privato datore di lavoro (fatto salvo il diritto all'informativa), ma è auspicato un loro coinvolgimento attraverso percorsi di condivisione. Esse, invece, devono essere coinvolte nella definizione degli aspetti che concernono i rapporti di lavoro, secondo quanto previsto dall'art. 40 d.lgs. 165/2001, potendo intervenire – almeno in linea teorica – nella definizione degli aspetti disciplinari, della sicurezza e della tutela della salute, della durata, delle condizioni di recesso, del tempo di lavoro e del tempo di non lavoro, degli obblighi di reperibilità, degli assetti retributivi, pur sempre nel rispetto delle norme di legge.

I quattro CCNL per il triennio 2016-2018, siglati nella scorsa primavera, non contengono previsioni in materia di lavoro agile. La disciplina applicabile ai casi di sperimentazione eventualmente avviati dalle amministrazioni, sullo schema contenuto nelle Linee

guida, pertanto, è quella legale, fermo restando l'invito contenuto nelle stesse Linee guida ad un confronto preventivo con i sindacati.

Oltre lo spazio formale attribuito alle OOSS, queste giocano un ruolo decisivo nella narrazione delle innovazioni introdotte, influenzando l'umore del personale coinvolto nel relativo processo. V'è da domandarsi, in proposito, se saranno non solo disponibili ad accettare il necessario mutamento di paradigma, ma anche capaci di governare questo cambiamento garantendo la tutela dei diritti dei lavoratori.

4. *Il ruolo dei CUG*

Il coinvolgimento sindacale passa anche attraverso il ruolo che le OOSS svolgono all'interno dei Comitati unici di garanzia (d'ora in poi CUG).

La Direttiva PCM 3/2017 (p. 3) formula un espresso richiamo al contributo che questi organismi sono chiamati a offrire per ottimizzare la produttività del lavoro pubblico, contribuendo al miglioramento dell'efficienza delle prestazioni attraverso la garanzia di un ambiente di lavoro ispirato al 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.

Per favorire il coinvolgimento dei CUG nella strutturazione del lavoro agile, la Direttiva «invita» le Amministrazioni a trasmettere anche a codesti organismi il Piano per la realizzazione delle nuove modalità spazio temporali della prestazione lavorativa. In realtà tale trasmissione rappresenta per le Amministrazioni un vero e proprio obbligo, se consideriamo che, in attuazione di quanto disposto dall'art. 57 d.lgs. 165/2001, le Linee guida del 4 marzo 2011 assegnano ai CUG il compito di formulare pareri (anche) sull'introduzione di «forme di flessibilità lavorativa e interventi di conciliazione».

I CUG, perciò, dovranno essere consultati ed esprimere un parere sul piano generale per l'introduzione del lavoro agile, così

come dovranno essere consultati rispetto alle regole che saranno fissate da ciascuna amministrazione per disciplinare il ricorso a questa forma di lavoro.

Hanno altresì il dovere di verificare che l'introduzione del lavoro agile abbia sortito gli effetti sperati in termini di incremento del benessere lavorativo, in particolare sotto il profilo della conciliazione di tempi di vita e di lavoro.

Inoltre, le Linee guida del 2011, al par. 3.2, riservano ai Comitati unici di garanzia uno strumento per sollecitare l'introduzione del lavoro agile in caso di inerzia della propria Amministrazione. Essi, infatti, possono formulare una proposta di azione positiva da inserire nel relativo piano triennale che le Amministrazioni pubbliche sono obbligate a redigere e adottare ai sensi dell'art. 48 d.lgs. 198/2006 (pena il divieto di procedere a nuove assunzioni secondo quanto previsto dall'art. 48 c. 1, che richiama l'art. 6 c. 6 d.lgs. 165/2001), che indirizzi la relativa Amministrazione ad assumere le necessarie deliberazioni per avviare la sperimentazione.

La composizione paritetica rende questo organismo un laboratorio interessante per la costruzione di una cultura condivisa della responsabilità e dell'autonomia.

5. *I lavoratori, protagonisti del cambiamento*

Protagonisti decisivi del cambiamento determinato dall'introduzione del lavoro agile saranno i lavoratori e le lavoratrici.

Il successo di questo istituto, infatti, dipenderà in gran parte dalla capacità che i lavoratori dimostreranno di assumersi la responsabilità di un lavoro scandito dal raggiungimento di obiettivi, anziché dal rispetto di un orario di lavoro, riuscendo perciò nell'impresa di autodisciplinarsi, di organizzarsi il lavoro e di gestire il tempo, passando a una strutturazione più autonoma della prestazione lavorativa.

In cambio di questo sforzo essi conquisteranno la libertà di modulare il ritmo e l'intensità della prestazione per meglio armonizzare il tempo dedicato al lavoro con quello dedicato a interessi

personali, anche di cura: il programma individuale di lavoro agile, infatti, sarà personalizzato proprio in modo da soddisfare a pieno le istanze del singolo.

Tuttavia, affinché possa realizzarsi questo modello che pone al centro la persona e i suoi bisogni, è richiesto uno scarto culturale, ovvero che si sedimenti nei lavoratori pubblici la condivisione della *mission* istituzionale della propria Amministrazione e si sviluppi così un senso di appartenenza che – pur sempre nel contesto di un rapporto di lavoro privatizzato – affievolisca l'elemento della contrapposizione verso un datore di lavoro che non persegue il profitto, ma l'imparzialità e il buon andamento nell'erogare servizi alla collettività della quale fanno parte i suoi stessi dipendenti.

I lavoratori saranno capaci di praticare questo cambiamento? Accetteranno e saranno capaci di lavorare per obiettivi? Saranno in grado di sfruttare l'apertura all'autonomia privata che caratterizza questa novità?

6. *Alcune osservazioni conclusive*

Finora non si è fatto riferimento al precursore del lavoro agile, ossia il telelavoro, che nel contesto delle Amministrazioni pubbliche è rimasto un'esperienza del tutto marginale, verosimilmente per la rigidità della normativa che lo disciplina e l'onerosità della sua realizzazione in termini di allestimento delle attrezzature e garanzia delle misure di sicurezza.

I due istituti hanno così tanti elementi comuni, che non stupisce che taluno abbia ipotizzato che il lavoro agile altro non sia che un'evoluzione sostanziale del telelavoro, che perciò finisce per ricomprenderlo.

Tuttavia, una differenza tra la forma tradizionale del telelavoro e il nuovo lavoro agile c'è, e si annida proprio nella sfida sottesa all'introduzione di questo istituto e che ho cercato di mettere in evidenza.

Il lavoro agile, infatti, a differenza del telelavoro, rappresenta un nuovo paradigma di lavoro, non più incentrato sul tempo della

prestazione, bensì focalizzato sul risultato da conseguire, al punto da ipotizzare che lo stesso oggetto dell'obbligazione che sorge in capo al lavoratore si arricchisca di contenuto: non più (solo) la messa a disposizione di energie lavorative, bensì (anche) il conseguimento di un risultato.

Assume centralità, in quest'ottica, il momento della contrattazione individuale, quando sono stabilite le condizioni per lo svolgimento del lavoro agile. In quel frangente, infatti, se è vero che il lavoratore potrà concordare modalità di esecuzione della prestazione che soddisfino le proprie esigenze personali e familiari, al contempo dovrà vigilare sulla definizione del risultato da conseguire, affinché sia realistico e ben calibrato. Al fine di scongiurare il pericolo di accettare un progetto non equilibrato, che lo impegni più del tempo che avrebbe speso sul posto di lavoro (ma rinunciando alla corresponsione della retribuzione per lavoro straordinario), parrebbe opportuno che il lavoratore in questa fase fosse assistito.

Un altro rischio che s'intravede con l'introduzione del lavoro agile, e che si avverte ogni qual volta il legislatore introduce un nuovo strumento di conciliazione, è che ad esso faranno ricorso prevalentemente le lavoratrici, sulle quali continuerà così a gravare la responsabilità del lavoro di cura.

Se l'introduzione di questa nuova modalità di lavoro non sarà accompagnata da una spinta ad un cambiamento di paradigma non solo lavorativo, ma anche culturale con riguardo alla condivisione delle responsabilità soprattutto parentali, al lavoro agile finiranno per ricorrere solo coloro che hanno un bisogno specifico di conciliazione da soddisfare, verosimilmente le donne, ed esso sarà l'ennesimo strumento di conciliazione che lascerà immutato lo schema ancora maternalistico di imputazione delle responsabilità di cura.

Occorre allora un attento monitoraggio delle richieste di attivazione di postazioni di lavoro agile, per verificare il genere dei richiedenti e le ragioni della richiesta, e, laddove si riscontrasse una richiesta maggiore da parte delle donne per ragioni di conciliazione, occorrerebbe riflettere sull'opportunità di introdurre misure di incentivo all'utilizzo di questo strumento, e più in generale di

tutti gli strumenti di conciliazione, da parte degli uomini, per dare una spinta concreta ad una nuova distribuzione delle responsabilità e liberare le donne dal peso di doveri di cura a loro ancora riservati in via, se non esclusiva, certamente prevalente.

Riferimenti bibliografici

Ambra M.C. (2018), *Dal controllo alla fiducia? I cambiamenti legati all'introduzione dello* smart working*: uno studio di caso*, in *Labour&LawIssues*, n. 1, p. 21.

Calafà L. (2018), *Marginalità apparente: l'innovazione organizzativa nella PA alle soglie della XVIII legislatura*, in *RGL*, n. 3, p. 473.

Casillo R. (2018), *La conciliazione tra tempi di lavoro e non lavoro*, in Esposito M., Luciani V., Zoppoli A, Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, p. 216.

Casillo R., Tufo M. (2018), *Il lavoro agile*, in Esposito M., Luciani V., Zoppoli A, Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, p. 204.

Mainardi S. (2018), *Il potere disciplinare e di controllo*, in Fiorillo L., Perulli A. (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, Torino, p. 211.

Malzani F. (2018), *Il lavoro agile tra opportunità e nuovi rischi per il lavoratore*, in *Dir. lav. merc.*, p. 17.

Monda P. (2018), *La valutazione delle performance: programmazione degli obiettivi e gestione del personale*, in Esposito M., Luciani V., Zoppoli A, Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, p. 370.

Perniciaro G. (2017), *La conciliazione dei tempi di vita e di lavoro*, in Mattarella B., D'alterio E. (a cura di), *La riforma della Pubblica Amministrazione*, Il Sole24ore, Milano, p. 291.

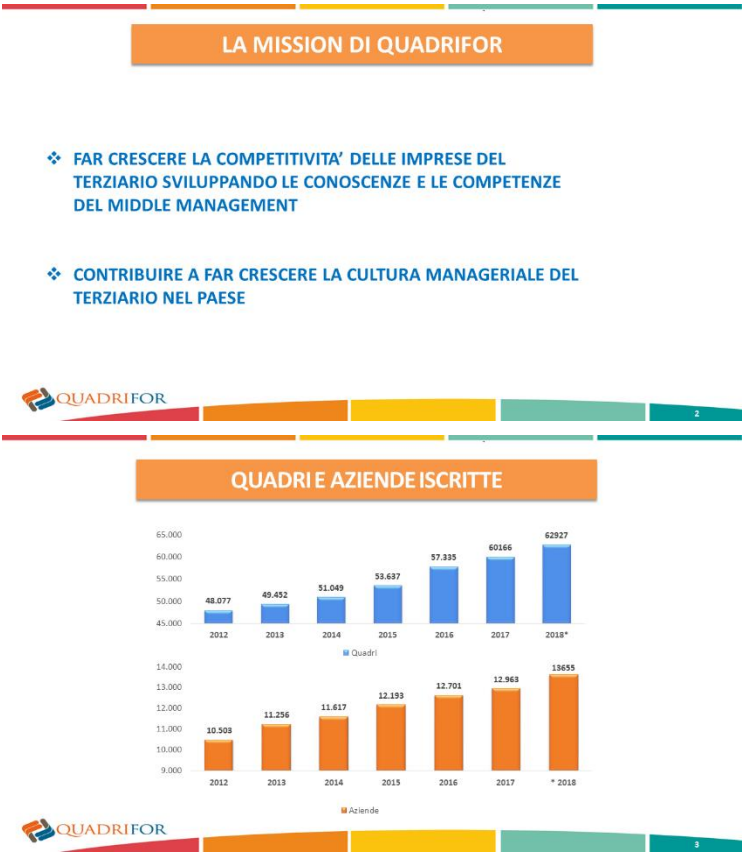
Proia G. (2018), *L'accordo individuale e le modalità di esecuzione e di cessazione della prestazione di lavoro agile*, in Fiorillo L., Perulli A., *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, Torino, p. 177.

Talamo V. (2018), *Diversamente agile? Lo Smart work nelle pubbliche amministrazioni*, in Fiorillo L., Perulli A., *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, Torino, p. 257.

Tonarelli A. (2018), *La Quarta rivoluzione industriale sarà un'opportunità per le donne?*, in Cipriani A., Gramolati A., Mari G. (a cura di), *Il lavoro 4.0. La Quarta rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*, FUP, Firenze, p. 463.

*Roberto Savini Zangrandi**

Il potere disciplinare tra autorità e partecipazione: nuovo modello di leadership e ruolo del management



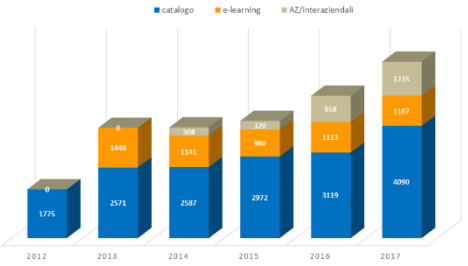
* Direttore generale Quadrifor.

LE ATTIVITA' FORMATIVE

EVENTI FORMATIVI

LE ATTIVITA' DI RICERCA

I QUADRI FORMATI



STUDI E RICERCHE 2017

Realizzazione, con la collaborazione di Doxa SpA, della ricerca quali-quantitativa sulla evoluzione del ruolo e delle competenze del Management del Terziario, Distribuzione e Servizi

- ✓ **Analisi desk**: ISTAT; INPS; Unioncamere – MLPS; ISFOL; EUROSTAT; ASFOR; MANAGERITALIA
- ✓ **Comparazione europea**: Spagna, Francia e Regno Unito
- ✓ **Aziende intervistate**: 800
- ✓ **Manager intervistati**: 1020
- ✓ **2 focus group**
- • **12 Direttori HR intervistati**
- • **Long wave – focus group**

QUADRIFOR 7

RISULTATI DELLA RICERCA QUADRIFOR/DOXA 2018: IL CONTESTO

Cresce esponenzialmente la complessità di fare business in rapporto alla riduzione del tempo di offerta sul mercato

Il mondo è sempre più piccolo e, grazie alle tecnologie, tutti possono competere con tutti in tempi molto rapidi: internazionalizzazione crescente del business

Si riduce il numero dei dirigenti (-17% 2008-2016) e si amplia il ruolo e le responsabilità del middle management

QUADRIFOR 8

EVOLUZIONE DEL RUOLO

Centralità nei processi di lavoro e nelle responsabilità interne ed esterne

- ✓ Obiettivi
- ✓ Performance

Rilevanza nel contributo alla formazione delle strategie aziendali e nell'innovazione

- ✓ Processo
- ✓ Prodotto/servizio
- ✓ Organizzazione
- ✓ Mercato

Strategicità del «People Management» nuove sfide:

- ✓ Evoluzione tecnologica
- ✓ Organizzazione del lavoro
- ✓ Smart work
- ✓ Tempo e spazio
- ✓ Differenze culturali
- ✓ Approccio al lavoro
- ✓ Lingua
- ✓ Aspettative e motivazioni
- ✓ 5 generazioni insieme
- ✓ Obiettivi stringenti
- ✓ Flessibilità
- ✓ Time to market
- ✓ Long distance leader

QUADRIFOR 9

LA «LETTURA» DEL PROPRIO RUOLO

La conoscenza come valore
che va condiviso e reso disponibile per tutti

La consapevolezza dei propri punti di forza
ed aree di miglioramento è strategica

La cooperazione interna ed esterna all'azienda è
indispensabile alla crescita: team di progetto
comunità professionali

Il supporto ed il riconoscimento dell'impresa
è molto importante

QUADRIFOR 10

QUALI COMPETENZE?

QUADRIFOR 11

QUALI COMPETENZE?

- Sense making
- Intelligenza sociale
- Pensiero innovativo/adattivo
- Pensiero strategico e reputazionale
- Gestione carichi cognitivi
- Mindfulness
- Resilienza
- Collaborazione
- Gestione emozioni

La capacità di costruire relazioni collaborative, di sviluppo e condivisione dei saperi, di relazionarsi positivamente con gli altri utilizzando le tecnologie via via disponibili, fa la differenza nel raggiungimento dei risultati.

QUADRIFOR 12

UN NUOVO MODELLO DI LEADERSHIP
ORGANIZZAZIONE E GERARCHIA
CONDIVISIONE E SVILUPPO COMPETENZE E CONOSCENZE
MIGLIORAMENTO DEI RISULTATI DI BUSINESS
INNOVAZIONE TECNOLOGICA, ORGANIZZATIVA, GESTIONALE
MOTIVAZIONE E SVILUPPO DELLE PERSONE
CONFRONTO APERTO E COLLABORAZIONE
QUADRIFOR
13

TAVOLA ROTONDA
Per una pubblica amministrazione efficiente e moderna al servizio dei cittadini

Andrea Lassandari*

Buon pomeriggio. Ringrazio molto Umberto Carabelli e gli organizzatori del convegno per avermi invitato a coordinare questa tavola rotonda.

Mi spiace per l'assenza dei segretari generali di FP CISL e FP UIL, impossibilitati a partecipare. Possiamo però dire che restino presenti i differenti punti di vista che si aveva l'intenzione di far interagire. In effetti abbiamo il presidente della Scuola nazionale dell'amministrazione; il presidente dell'ARAN, ente di rappresentanza tecnica delle pubbliche amministrazioni, datori di lavoro; il segretario generale di FP CGIL, importante sindacato dei lavoratori dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Potremo quindi comunque avere un confronto molto utile tra diversi approcci e prospettive.

Dico molto velocemente poche cose per introdurre il dibattito.

Veniamo da una mattinata e primo pomeriggio intensi e molto interessanti sotto molteplici profili: una bella iniziativa di analisi e commento di un bel numero della *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*.

Non è stato detto – mi sembra – che oggi potremmo festeggiare le nozze d'argento della riforma della contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico: infatti questa risale esattamente a venticinque anni fa, al 1993. La riforma aveva ambiziosi obiettivi: possiamo ricordarne tre fondamentali.

Il primo, che può essere definito «perequativo», era quello di avvicinare la disciplina del rapporto di lavoro pubblico a quella del

* Professore presso l'Università di Bologna.

rapporto di lavoro privato. Ricordo che la riforma del 1993 fu fortemente sostenuta dai sindacati confederali: il che avrebbe impedito di andare nella direzione di cui parlava questa mattina il professor Bordogna e cioè di tornare a prima del 1983. Poi sono successe molte cose: nel nuovo secolo abbiamo in effetti assistito ad un progressivo nuovo allontanamento.

L'altro obiettivo era quello dell'incremento dell'efficienza.

Infine c'era il ragionamento sulla riduzione dei costi.

Forse tra di essi solo l'obiettivo della riduzione dei costi è stato raggiunto in parte: se non altro perché nel frattempo le pubbliche amministrazioni sono molto «dimagrite». Misurando il numero dei dipendenti venticinque anni addietro ed oggi il dato emerge con chiarezza. Si pensi poi al «blocco» della contrattazione collettiva ovviamente.

Ora ci troviamo di fronte ad una ennesima modificazione normativa: una ulteriore riforma. Mentre la tavola rotonda dovrebbe svilupparsi attorno al tema «per una pubblica amministrazione efficiente e moderna al servizio dei cittadini». Risultato quest'ultimo da cui siamo ancora abbastanza lontani, come il dibattito odierno ha sottolineato e penso si possa onestamente dire.

Allora io chiedo ai relatori – immaginando un paio di interventi per ciascuno di essi, all'incirca di quindici, venti minuti – di soffermarsi su questo vasto tema considerando alcune parole chiave, anche in relazione ai rilievi già emersi.

Si tratta delle seguenti quattro parole chiave: competenze; formazione; dirigenza; risorse.

Passo allora la parola al professor Stefano Battini, presidente della Scuola nazionale dell'amministrazione, già Scuola superiore della pubblica amministrazione. A seguire parleranno il dottor Gasparrini, presidente di ARAN, e la dottoressa Serena Sorrentino, segretario generale di FP CGIL.

Stefano Battini*

Il convegno organizzato da Umberto Carabelli e dalla Rivista giuridica del lavoro, che ringrazio per il graditissimo invito, ha ad oggetto la c.d. riforma Madia del 2016. Ma esso si celebra ormai a 25 anni di distanza dalla data in cui fu realizzata una riforma più profonda. Ci si riferisce, ovviamente, alla scelta della contrattualizzazione, o privatizzazione, del pubblico impiego. Anche le riforme più recenti, infatti, si innestano su quel grande mutamento di modello, quasi un cambio di paradigma. La privatizzazione del pubblico impiego fu infatti definita, in un contributo di Sabino Cassese del 1996, come «il cambiamento più importante del diritto amministrativo nel ventesimo secolo». Lo stesso autore, però, nel 2013, a venti anni da quella scelta, esprimeva un giudizio critico, parlando di «grande illusione».

Oggi, in fondo, al di là di questioni di maggior dettaglio e di aggiustamenti e oscillazioni su singoli elementi del sistema, veniamo interrogati sugli effetti di questo grande cambiamento di paradigma. Per farlo bisogna peraltro inquadrarlo meglio, cioè contestualizzarlo: esso era infatti a sua volta un tassello di un mutamento ancor più complessivo, che, oltre il tema del pubblico impiego, riguardava in generale lo stesso ruolo delle amministrazioni pubbliche e del sistema di regole ad esse applicabile. Si trattava, in estrema sintesi, del passaggio da un'amministrazione che esegue la legge a un'amministrazione che deve raggiungere l'obiettivo nel rispetto della legge. Si voleva superare l'idea ricevuta che l'amministrazione esista

* Presidente della Scuola nazionale dell'amministrazione.

per eseguire la legge, e che il principio di legalità non fosse solo un vincolo – come ovviamente è giusto che sia – ma addirittura la ragion d'essere dell'amministrazione. Il superamento di questa idea non era dunque affidato solo alla riforma del pubblico impiego, ma anche ad altri importanti interventi riformatori. Si pensi, in quello stesso arco temporale, alla riforma dei controlli amministrativi, nel segno del passaggio da controlli di legalità a controlli di risultato. Si pensi, prima ancora, ai cambiamenti della disciplina del procedimento amministrativo, ove divenne dominante la cultura dell'efficienza ed efficacia anche mediante istituti allora nuovi, che poi hanno conosciuto grande sviluppo: il termine di conclusione del procedimento amministrativo, il responsabile del procedimento, la semplificazione del procedimento amministrativo.

Ebbene, finora, come ha illustrato Lorenzo Bordogna nei suoi scritti e anche nel suo intervento odierno, vi sono state quattro stagioni di riforma successive alla scelta del 1993, compresa da ultimo la riforma Madia. Ma sono state appunto, come dice Bordogna, oscillazioni del pendolo all'interno dello schema della privatizzazione. Il pendolo si è spostato talvolta un poco di più verso il polo privatistico, talaltra è tornato verso il polo pubblicistico. Il quadro variava, ma all'interno di una cornice che rimaneva indiscussa. Oggi la cornice stessa sembra in discussione. A fronte di sentimenti crescenti di delusione e critica per il funzionamento del nostro sistema amministrativo, ci si domanda: la privatizzazione del pubblico impiego fu una scelta giusta? Non sono pochi infatti coloro che, dinanzi alla «grande delusione» rispetto agli effetti prodotti da quella riforma, pensano che l'applicazione di regole privatistiche, o di schemi o di modelli privatistici, alla pubblica amministrazione sia stato un grande errore, un peccato di ingenuità. La scelta della privatizzazione muoveva – si osserva da parte di costoro – dall'analogia fra amministrazione pubblica e impresa privata. Ma si sarebbe trattato di una analogia fuorviante: la pubblica amministrazione non è un'impresa e non può che essere – come dire – avvolta da un mantello di regole speciali, che si adattano alla specialità della sua organizzazione e della sua funzione. La politica e l'interesse pubblico vi giocano un ruolo troppo importante da

poter essere neutralizzato con una artificiosa assimilazione alle dinamiche dell'impresa e del mercato. In fondo – si osserva – la privatizzazione del pubblico impiego è prodotto di importazione. È arrivata in Italia insieme all'ideologia del *New Public Management*, che però è dovunque in discussione, per non dire in disgrazia.

Come rispondere dunque alla domanda? La privatizzazione è stata la scelta giusta? Occorre continuare su questa strada, magari con ulteriori correzioni di rotta e oscillazioni del pendolo, oppure sarebbe meglio abbandonare di nuovo il paradigma, magari tornando ad un modello pubblicistico, riveduto e corretto?

La risposta richiederebbe più spazio di quello occupato da questo intervento, ma, in estrema sintesi, direi che la scelta migliore sia forse quella di sottrarsi alla domanda, praticando stoicamente la sospensione del giudizio (*epochè*). L'*epoché* è rinuncia provvisoria ad assentire o dissentire rispetto a una rappresentazione ricevuta. Essa va praticata sia rispetto alla rappresentazione di una meccanica applicazione del paradigma privatistico, sia rispetto alla rappresentazione di un anacronistico ritorno al paradigma pubblicistico. Occorre precisamente rifuggire dai paradigmi, per percorrere il difficile sentiero della verifica, tema per tema e problema per problema, dell'opportunità di realizzare convergenze o divergenze di disciplina fra settore pubblico e privato.

Va detto, peraltro, che, fin dall'origine, la privatizzazione, correttamente intesa, non significava affatto acritica adesione al modello privatistico, ma applicazione della disciplina privatistica, subordinatamente ad una valutazione di compatibilità della singola norma rispetto alla specificità dell'organizzazione pubblica. L'applicazione del diritto privato doveva essere il mezzo, non il fine, rappresentato invece dal canone costituzionale dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione pubblica. E quindi la privatizzazione deve implicare una valutazione di adeguatezza del mezzo rispetto al fine. Essa non consiste – o non dovrebbe consistere – nel puro trasferimento di norme giuridiche da un campo all'altro, ma nel tentativo di riprodurre, nel settore pubblico, dinamiche analoghe a quelle che nel settore privato si collegano a obiettivi di efficienza. Tale obiettivo può perfino essere ottenuto

con una regolazione speciale, che artificialmente costruisca nel campo pubblico ciò che nel campo privato esiste in natura, come la figura del datore di lavoro pubblico, o del dirigente interessato al risultato. Questa dunque la mia risposta personale alla domanda che, per verità, mi sono posto da solo: occorre esplorare e verificare, senza preconcetti e pregiudizi ideologici, se, quando e come sia percorribile un avvicinamento sostanziale del settore pubblico a dinamiche privatistice, in grado di introdurre elementi di efficienza nel corpo della pubblica amministrazione.

Se questa è la prospettiva, allora il punto di partenza non può che essere quello di identificare, per così dire, le aree di sofferenza del sistema. Le continue oscillazioni del pendolo, illustrate da Bordogna, sono infatti il segnale che i punti di crisi esistono e, forse, non sono pochi né poco rilevanti. E ciò anche dopo la riforma Madia, che ha introdotto alcune soluzioni di miglioramento, ma, anche per un momentaneo cortocircuito nel funzionamento del sistema delle garanzie costituzionali, non ha affrontato alcuni dei nodi più importanti.

Una mappa di questi nodi, a mio avviso, non può prescindere da due temi, sui quali mi vorrei soffermare. Il primo è molto approfondito, ma ancora irrisolto: la dirigenza. Il secondo è molto trascurato, ma decisivo: il reclutamento. Se avrò tempo, ne tratterò nel secondo giro di tavolo.

Sergio Gasparrini*

Grazie innanzitutto per l'invito e per l'opportunità di provare a riflettere su questi nodi che effettivamente ancora oggi, dopo tanti anni, sembrano ancora abbastanza duri da sciogliere.

Rispetto alla suggestione che ha offerto il professor Lassandari, prendendo spunto dalle quattro parole chiave, ossia competenza, formazione, dirigenza e risorse, inizierei dall'ultima, cioè dalle risorse – un po' anche con uno sguardo all'attualità, che tutto sommato forse non guasta – per cercare anche di capire cosa ci aspetta nei prossimi mesi. In particolare, riguardo al fatto se saremo ancora in condizioni di dare impulso, forza, spinta a questo meccanismo che si fonda sul confronto tra le parti negoziali o se invece c'è il rischio evocato che il pendolo possa iniziare anche un percorso che ci porti verso il tentativo di una ripubblicizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Quindi, partendo dalle risorse, non posso non precisare meglio la sua affermazione quando lei giustamente sostiene che c'è stato un impoverimento della pubblica amministrazione, se non altro per il solo fatto che non abbiamo avuto il cosiddetto turnover al 100 per cento, cioè le persone che sono andate in pensione non sono state pienamente sostituite. Tuttavia, questo non è sufficiente, a mio giudizio, per giustificare l'impoverimento della qualità del lavoro nelle pubbliche amministrazioni, che ha anche altre importanti motivazioni. Prima fra tutte (ma questo ovviamente Serena

* Presidente ARAN.

Sorrentino avrà più argomenti di me) il fatto che i rinnovi contrattuali non si siano svolti per un lungo periodo, molto lungo, 6 anni nominali ma effettivamente sono stati anche molti di più per ragioni che ben conoscete.

Ma – aggiungo – questo rappresenta un problema di certo, ma non ancora il più rilevante che ha determinato l'impoverimento della qualità del lavoro nelle pubbliche amministrazioni, perché, a mio giudizio, l'impoverimento è frutto della scarsa attenzione che è stata posta sulla riqualificazione del mestiere che ciascun pubblico dipendente è chiamato svolgere in organizzazioni che stanno cambiando pelle a dei ritmi velocissimi. Noi ci dobbiamo interrogare se quei lavoratori che abbiamo reclutato 30 anni fa, 20 anni fa o 10 anni fa (oltre no perché non abbiamo sostanzialmente reclutato più quasi nessuno) siano oggi in condizioni di svolgere effettivamente il mestiere e presidiare quei processi lavorativi che sono radicalmente cambiati nel frattempo.

E, quindi, il secondo cardine da intercettare è la «formazione». Su questo aspetto la scarsa attenzione posta si sta mostrando in tutta la sua drammaticità. Sta diventando del tutto normale affermare per le amministrazioni che, poiché non ci sono i soldi, «la formazione non può essere né programmata né effettuata». Ebbene se questo aspetto non viene compreso nella sua effettiva problematicità, ci accorgeremo improvvisamente che, oltre ad avere una popolazione lavorativa anziana (per ragioni riferibili al mancato ricambio generazionale) avremo una popolazione lavorativa che farà enorme fatica a mettersi in relazione con i mutamenti nei processi lavorativi legati perlopiù all'innovazione tecnologica ed al mutamento della domanda di servizio da parte dell'utenza. Quindi questo rappresenta dal mio punto di vista quello che definisco «impoverimento» della qualità del lavoro.

Il tema risorse da investire nella PA mi consente di riprendere alcuni degli argomenti di cui avete parlato nella prima parte di questa giornata, che ruotano, essenzialmente, intorno al contesto che si è determinato per effetto della «Riforma Madia». Non c'è alcun dubbio che vi sia stata un'importante inversione di tendenza a partire dal protocollo siglato tra Governo e sindacati il 30 di novembre

del 2016. Abbiamo, fortunatamente, ripreso a dialogare tra datore di lavoro pubblico e organizzazioni sindacali. Arrivando a cosa? Ebbene sulla base di un più equilibrato rapporto tra le fonti di regolazione legge/contratto siamo stati in grado di concludere, con una velocità impressionante, forse anche un po' inusuale, quattro contratti collettivi per circa 3 milioni di pubblici dipendenti, facendo una corsa contro il tempo. Evidentemente c'erano numerose ragioni sia di quadro politico che di interesse sindacale che hanno favorito questa svolta ed anche la particolare accelerazione. Ma al di là delle ragioni «di contesto» senza dubbio sembra che d'ora in avanti ci possano essere le necessarie pre-condizioni perché tra le parti negoziali riprenda un dialogo, che mi auguro possa essere costante e non intervallato da lunghe pause come quelle che abbiamo vissuto negli ultimi anni.

E allora la domanda che pongo a me stesso, e avrei posto, oltre che a Serena Sorrentino, anche agli altri due segretari generali se fossero stati presenti qui oggi, è: siamo all'inizio della prossima stagione contrattuale? Cioè, si sta per aprire la stagione contrattuale 2019-2021? Questa è una domanda alla quale dobbiamo provare a dare una risposta.

Comprendo che la risposta non sia affatto semplice, perché effettivamente le risorse che sono state messe a disposizione fino a questo momento sono quella classica misura che ci consente di vedere il bicchiere mezzo vuoto o mezzo pieno. Viene quasi il sospetto che per saggiare le intenzioni delle parti negoziali sia stata fatta una scelta molto ben misurata. In pratica il governo ha quantificato nella legge di bilancio una posta finanziaria che, così come la giudico io, si colloca grossomodo a metà di quello che sarebbe stato proporzionato ai parametri macroeconomici solitamente utilizzati. Questa circostanza ci pone di fronte ad un interrogativo, cioè che fare in una condizione di questo genere? Nelle passate leggi di bilancio accadde che le quantità finanziarie stanziate durante il primo anno del triennio fossero talmente irrisorie da non porsi neanche la domanda. Abbiamo dovuto attendere la legge di bilancio successiva, cioè quella del secondo anno. Anche in quel caso il giudizio era talmente di insoddisfazione che si è dovuto

attendere la terza e ultima legge di bilancio del triennio di riferimento per dare concreta attuazione all'accordo del 30 di novembre 2016. Ma ora la situazione è differente, oggi il governo ha fatto una scelta sulla quale è importante fare un'attenta riflessione. In sostanza si rivolge alle parti dicendo: «Cara ARAN e cari sindacati, ecco una bella valigetta con 2 punti percentuali di incremento retributivo. Che cosa pensate di fare?».

In aggiunta fa due importanti precisazioni che, fino ad oggi, non erano mai state presenti nelle leggi di bilancio. Il primo elemento di novità riguarda la conferma dell'elemento perequativo che abbiamo negoziato negli ultimi contratti collettivi nazionali, che è – per dirla molto in sintesi – un *quid pluris* che abbiamo concordato di corrispondere a favore di quelle categorie collocate un pochino più in basso nella scala parametrale le quali, in ragione del fatto di essere destinatarie di retribuzioni più basse, avevano sofferto maggiormente gli effetti della crisi collegati al lungo periodo di attesa dei rinnovi contrattuali. Quindi si è pensato di corrispondere un elemento retributivo mensile parzialmente compensativo che tuttavia, per la scarsità delle risorse complessive disponibili, aveva una durata circoscritta e limitata alla vigenza contrattuale. Il governo, immaginando che la sospensione del pagamento di questo seppur modesto elemento retributivo avrebbe generato un problema difficile da gestire anche se si fosse immediatamente riaperto un tavolo contrattuale ad hoc che, nell'arco di pochissimi giorni, avesse affrontato e risolto il problema, con una norma di legge (anche questo aspetto abbastanza particolare) ha conferito ultrattività alla singola disposizione contrattuale dando validità a quell'elemento perequativo fino a quando i prossimi contratti collettivi, quindi quelli relativi all'arco temporale '19-'21, non decidano la sorte definitiva di questa voce retributiva.

Il secondo elemento di novità che fino a oggi non era mai stato presente nelle diposizioni di legge che quantificano lo stanziamento di risorse per i contratti collettivi, riguarda la cosiddetta indennità di vacanza contrattuale che, ricordo, non è un nuovo istituto ma la sua previsione e applicazione è demandata alla stipula di un contratto collettivo nazionale di lavoro che di solito, anzi

diciamo quasi sempre, salvo un primissimo caso risalente addirittura al '94, non è mai stato stipulato perché, in concreto, le parti negoziali preferiscono attendere che ci sia il completamento delle risorse disponibili per poi aprire, avviare e concludere un contratto collettivo nazionale completo in tutte le sue parti, senza affidare a questo emolumento una funzione parzialmente sostitutiva dei mancati accordi. In questa circostanza, invece, il legislatore specifica che non ci sarà necessità di fare un contratto collettivo nazionale ad hoc per la corresponsione di questo emolumento ma che, già dal mese di aprile del 2019 e poi dal mese di luglio 2019, dovranno essere corrisposti incrementi retributivi secondo un calcolo che corrisponde esattamente al meccanismo dell'indennità di vacanza contrattuale. Si tratta, come è noto, di un contenuto incremento, che non risolve certamente il problema del contratto collettivo. Tuttavia queste due novità, a mio giudizio, sono due novità che cambiano in parte le regole del gioco delle dinamiche con le quali normalmente le parti approcciano l'avvio di una stagione contrattuale.

Per il momento mi limiterei a queste due prime osservazioni. Nel secondo giro dirò anche qualcosa sulle carriere, sui sistemi di classificazione e magari una battuta anche sulla dirigenza.

Serena Sorrentino*

Grazie, anche per aver prodotto questo numero della rivista che è un utile approfondimento perché, come sempre avviene, al di là delle modifiche che intervengono negli assetti politici e amministrativi, ad ogni cambio di governo più o meno assistiamo ad una riforma della pubblica amministrazione. È vero che non siamo di fronte all'annuncio dell'attuale ministro della pubblica amministrazione di voler fare una riforma complessiva, però abbiamo visto che, già in termini di manutenzione e anche di annuncio di nuovi provvedimenti, siamo in una fase di transizione di alcuni istituti che erano stati appena regolamentati dalla riforma Madia.

Quindi è importante questa riflessione e questa puntualizzazione anche per capire poi quali possano essere gli effetti degli interventi regolativi che si annunciano su materie sulle quali siamo intervenuti solo qualche mese fa.

Il professor Lassandari ci ha chiesto di ragionare attorno a quattro temi indicato. Vorrei provare a fare il seguente ragionamento, rispondendo alla sua sollecitazione.

Credo che sia interessante, in questo momento, provare a mettere insieme più elementi di riflessione per comprendere esattamente come questi quattro temi sui quali dovremmo ragionare rispondono alla domanda: come si fa a garantire che le pubbliche amministrazioni siano efficienti? L'obiettivo dell'efficienza è un obiettivo che dichiariamo sempre, come qualsiasi soggetto che intende intervenire

* Segretario generale FP CGIL.

nell'ambito della pubblica amministrazione sia in termini di assetti e di riforma e sia di esiti e risultati.

Un punto preordinato che però di solito si sottace e che riguarda molto i quattro temi sui quali siamo stati invitati a ragionare è di definire la specialità non semplicemente della natura del rapporto di lavoro (non entro nella specificità che deriva addirittura da un ancoraggio di carattere costituzionale che di per sé ne qualifica la specialità) ma anche dall'oggetto dell'attività delle pubbliche amministrazioni che attiene molto a come si costruiscono standard coi quali tariamo e misuriamo che cos'è la produttività delle pubbliche amministrazioni per poi determinarne l'efficienza e l'efficacia.

L'oggetto di attività della pubblica amministrazione è la produzione di servizi. La differenza tra l'azienda pubblica e l'azienda privata è che non dovrebbe determinare, come obiettivo ultimativo, il profitto ma il soddisfacimento del bisogno e la realizzazione della qualità dei servizi ai cittadini. L'efficacia attiene al modo in cui le pubbliche amministrazioni dovrebbero essere in grado di rispondere alla loro missione. Per far questo e se questo è vero, c'è una differenza sostanziale nel modo in cui si approccia la disciplina dei rapporti di lavoro, tutta l'attività di programmazione e di valutazione che attengono esattamente agli aspetti evidenziati nel sottotitolo del Tema del numero della *Rivista giuridica* che oggi viene presentato, e cioè: come l'organizzazione, la gestione, i processi di valutazione del personale impattano sulla programmazione e sulle responsabilità del management e quali sono gli obiettivi che vengono assegnati ai singoli servizi.

Se si premette questa specificità, che è la cornice nella quale opera la pubblica amministrazione, chiaramente ci si approccia anche al tema dell'equiparazione pubblico-privato, probabilmente, costruendo delle forzature che non possono essere risolte né dal punto di vista giuridico ma neanche dal punto di vista dell'organizzazione del lavoro, perché esistono delle peculiarità connaturate non solo e non già alla natura del rapporto di lavoro ma anche alla natura dell'oggetto della prestazione lavorativa e della finalità con la quale opera la pubblica amministrazione.

Rispetto al tema della dirigenza, sono molto d'accordo con ciò

che veniva detto dagli interventi precedenti. Si è tentato più volte di intervenire riformando la dirigenza in questi anni. Sicuramente il cambio di approccio rispetto agli obiettivi e ai compiti della dirigenza è un punto fondamentale. Si è accennato al tema dei risultati: io parlerei più che altro di «valutazione rispetto agli esiti». Se è vero ciò che dicevo prima, e se proviamo ad affrontare il tema di come si misurano l'efficienza e l'efficacia della pubblica amministrazione avendo come oggetto la qualità dei servizi, il soddisfacimento dei bisogni e la realizzazione dei risultati, è evidente che la dirigenza dovrebbe assumere un ruolo molto differente da quello che ha esercitato fino ad ora. Un ruolo, cioè che non è semplicemente di controllo di congruità, di regolarità dell'azione amministrativa ma è anche di rendicontazione rispetto ai risultati che la programmazione generale dell'amministrazione ha prefisso. Questa dovrebbe essere la vera svolta dal punto di vista culturale della missione assegnata alla dirigenza.

Spesso come sindacato di categoria interloquiamo (non solo in convegni ma anche in confronti) con le dirigenze, le quali – soprattutto la dirigenza delle funzioni locali e anche della sanità – lamentano un'attenzione eccessiva rispetto alla definizione delle loro responsabilità, al controllo delle procedure e anche degli atti amministrativi, laddove molta meno attenzione viene riposta – ed in questo può, in effetti, rivenirsi una domanda di maggiore parificazione con i settori privati – nella produzione di innovazioni nelle modalità con le quali si costruisce, nella relazione con il personale, una diversa organizzazione del lavoro che poi possa produrre anche «prassi e non solo regolamentazione», che determini maggiore efficienza aiutando ad ottenere gli esiti programmati e a produrre risultati di soddisfacimento.

Così come per il personale, chiediamo anche che la contrattazione sia un elemento di valorizzazione della creatività dei dipendenti nella modificazione del proprio apporto individuale di lavoro e di creazione di strumenti innovativi che valorizzino la capacità di modifiche di flessibilità regolativa nell'organizzazione del lavoro, la stessa richiesta la fa anche un pezzo illuminato della dirigenza: «Aiutateci ad essere sperimentatori e innovatori, ad andare verso

modelli molto meno verticalizzati, molto meno gerarchizzati più cooperativi e di per sé molto più flessibili, molto più elastici, meno legati a semplici controlli di congruità».

Questa richiesta attiene molto al tema delle competenze. «Competenza» richiama due termini che sono conoscenza e abilità. «Formazione» invece ha una specificità diversa. La pubblica amministrazione non investe né nell'una e nell'altra. Le competenze, intese come conoscenze e abilità, dovrebbero essere quella «gamba» – su cui abbiamo investito nel contratto che abbiamo appena sottoscritto – che aiuta a costruire valorizzazione professionale. La formazione dovrebbe essere quella che aiuta a garantire un aggiornamento costante e continuo del bagaglio di conoscenze affinché sempre di più l'attività professionale ed il tipo di prestazioni che si svolgono all'interno della pubblica amministrazione siano coerenti con gli obiettivi che vengono affidati ai dipendenti e possano produrre degli esiti in termini di soddisfacimento dei cittadini che pongono ovviamente una domanda di qualificazione ma anche di innovazione dei servizi pubblici sempre più alta e che le sfide del cambiamento di contesto, nel quale noi operiamo come lavoratrici e lavoratori pubblici, impongono. Tant'è che il contratto dei comparti pubblici – mi permetto di sottolineare – è il primo contratto, nel panorama della contrattualistica italiana, che stanzia risorse per la formazione continua pari al 1 per cento del monte salari. Nei settori privati invece abbiamo la formazione continua è finanziata da uno 0,30.

Perché si è fatta questa operazione? Pensiamo che quello sia un segmento su cui investire in maniera forte e preponderante perché sempre di più in carriere lavorative che si allungano, in virtù anche dell'allontanamento dell'aspettativa previdenziale (ahinoi, aggiungo io), c'è bisogno di formazione continua e costante che aiuti a garantire anche quella motivazione del personale e anche a sostenere, attraverso gli strumenti della contrattazione, la riqualificazione del personale.

Il terzo punto riguarda le risorse. Se si finalizza la specificità che è connaturata al rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, al sistema di relazioni sindacali, ai diversi strumenti per sperimentare

modalità diverse di relazione tra pubblico e privato anche nell'organizzazione del lavoro e nell'organizzazione del servizio, c'è bisogno di investimenti. Il primo investimento straordinario riguarda il personale. Da un lato, abbiamo le criticità che venivano accennate prima dal dottor Gasparrini, e cioè siamo in una condizione per la quale, se non si pone rimedio con un piano straordinario per l'occupazione, andremo alla desertificazione dello spazio di intervento pubblico. Per capirci, oggi non siamo semplicemente alla domanda di garantire la sostituzione della forza lavoro che va in congedo, il turnover: dovremmo andare ben oltre. In una situazione sociale nella quale c'è una domanda di servizio pubblico più ampio, in questi anni abbiamo visto, in virtù delle politiche economiche di austerità, una riduzione dello spazio di intervento pubblico e una mancanza di interventi sull'innovazione. E questo significa, certo, importare tante energie nuove nelle pubbliche amministrazioni non di per sé, però, capaci di determinare innovazione della pubblica amministrazione.

Il fatto di avere più competenze, di avere qualifiche, anche dal punto di vista dei titoli di studio, più elevate rispetto al personale che oggi è in forza nella pubblica amministrazione, se non viene inserito in un contesto che consenta di valorizzare quelle competenze e quelle conoscenze, non produce di per sé innovazione, soprattutto se la pubblica amministrazione reagisce con tendenze o verso la rilegificazione del rapporto di lavoro o mantenendo modelli di organizzazione del lavoro abbastanza verticalizzati, e quindi incapaci di rispondere, attraverso l'innovazione organizzativa, anche alle sfide del cambiamento.

Questo presuppone un investimento di risorse contrattuali, perché abbiamo bisogno di far crescere i salari, di cambiare la modalità stessa con la quale crescono i salari e si utilizzano leve importanti come la valutazione. Ma pensiamo anche e soprattutto alla logica premiale non semplicemente dal punto di vista del riconoscimento dell'indennizzo economico. Il personale oggi lamenta una scarsa capacità delle amministrazioni pubbliche e dei dirigenti non soltanto di riconoscere premi. Non voglio essere da questo punto di vista ipocrita: è chiaro che la premialità dal punto di vista

della valorizzazione economica rimane una delle leve fondamentali per la motivazione). Però oggi la maggiore sofferenza che attraversa il personale è quella del mancato riconoscimento professionale delle competenze che ha sviluppato nell'attività di lavoro, che ha acquisito anche in contesti informali, e che oggi la pubblica amministrazione non è in grado di riconoscere e valorizzare ai fini dell'attribuzione di particolari responsabilità, di incarichi, di autonomia.

Questa è la sfida della contrattazione. Per questo per noi è così importante la riforma dell'ordinamento e del sistema di classificazione, perché è il cuore, il pezzo centrale di un motore che tiene insieme una diversa modalità di sviluppo delle relazioni sindacali arrivando alla piena contrattualizzazione. Perché – mi permetto di sottolineare, in conclusione di questo mio primo intervento – non è che la sfida l'abbiamo persa. È vero che a 25 anni dalla prima privatizzazione del rapporto di lavoro forse dovremmo fare un bilancio, però in questo bilancio bisogna essere onesti. Abbiamo oggi un contratto rinnovato che, per scelta nostra, è stato retrodatato al fine di implementare gli effetti economici, che a questo punto hanno un elemento di incrementalità, agganciati al nuovo triennio contrattuale, un po' più veloce.

Quindi non abbiamo ancora sperimentato che cosa significa superare un blocco della contrattazione che è durato 9 anni. E quindi, di questi 25 anni, già 12 anni in realtà sono stati caratterizzati dall'assenza di un sistema di relazioni sindacali imperniate sulla piena contrattualizzazione. E, per quanto riguarda la fase antecedente, ovviamente, al di là dello scotto delle prime applicazioni, anche lì abbiamo attraversato (lo ricordava il professore Lassandari) molti processi riformatori che hanno cambiato l'organizzazione del lavoro delle pubbliche amministrazioni, il ruolo della dirigenza ma anche gli strumenti che la contrattazione ha avuto a sua disposizione. Farei una valutazione sul funzionamento o meno del processo di privatizzazione quando saremo riusciti, almeno per un tempo lungo, e cioè almeno 10-15 anni, a stabilizzare un sistema di relazioni sindacali che riequilibri realmente il rapporto tra legge e contratto.

Andrea Lassandari

Bene, i primi interventi sono stati ricchi di stimoli. Molte delle cose dette meritano certamente un approfondimento. Per provare a realizzare una sorta di sintesi, mi sembra innanzitutto di poter dire che, di fronte ad osservazioni anche critiche su quanto ottenuto in questi venticinque anni, il modello della contrattualizzazione risulta invece senz'altro difeso, secondo il punto di vista dominante tra i presenti. Si rileva piuttosto che, come giustamente faceva notare la dottoressa Sorrentino, guardando gli anni in cui la contrattazione collettiva ha davvero liberamente operato, si è ancora ben lontani dalle «nozze d'argento». Da qui un invito quantomeno ad attendere, prima di mettere in discussione il «perno» della riforma.

Emerge poi, nel ragionamento di tutti, la centralità della questione delle risorse, giustamente ritenute necessarie per ipotizzare modificazioni che abbiano una loro plausibilità.

In effetti negli ultimi anni e forse anche lustri è molto comune che alla fine dei provvedimenti normativi venga inserito il comma secondo cui gli interventi già disciplinati andrebbero realizzati «senza ulteriori oneri per lo Stato». Sorta di operazione magica, a ben considerare. Mentre questo certo non accade solo nell'ambito oggi analizzato: si pensi anche alle politiche attive del lavoro e ai centri per l'impiego ad esempio. Non vorrei però uscire dal seminato.

Ancora viene unanimemente sottolineata la grande importanza del ruolo dirigenziale, come indicato più volte in mattinata e ribadito ora. A fronte della quale emergono però problemi molto rilevanti, quanto alla diffusa, non soddisfacente, interpretazione che

di esso in concreto viene data, alle norme che «ingabbiano» il dirigente e anche però alla cultura che il dirigente deve esprimere.

Poi ci sono osservazioni interessanti su quello che prima ho definito «perequazione» a proposito dell'avvicinamento delle regole. Oggi però il professor Battini osserva che forse dovremmo «correggere il tiro». Non sarebbero tanto le regole a doversi avvicinare: anche perché tutto sommato alcune tra di esse non possono essere avvicinate. Non le regole sul reclutamento; neanche quelle sulla risoluzione del rapporto, considerata l'evoluzione emersa nel settore privato; tantomeno altri nuclei specifici: si pensi ad es. alle incompatibilità; al rilievo inoltre della prestazione di fatto ed ai profili sanzionatori, a fronte di violazioni di legge. Per cui l'avvicinamento dovrebbe riguardare le dinamiche ed i modelli più che le regole. Ragionamento questo che mi pare meriti molta attenzione: oggi in particolare, alla luce delle modificazioni introdotte al contemporaneo diritto del lavoro.

Vorrei però sottolineare un ultimo aspetto e problema, ben noto, quanto alle peculiarità caratterizzanti il rapporto pubblico rispetto a quello privato. Parlo della relazione, oscura per alcuni aspetti e fin troppo chiara per altri, tra dirigenti e politica.

Si è in effetti sempre partiti, fin dall'inizio di questo accidentato percorso di revisione normativa, da un ragionamento: secondo questo, il dirigente doveva acquisire gli strumenti ma soprattutto la cultura che gli permettessero di avvicinarsi almeno in parte al manager o all'imprenditore; perché ciò potesse accadere si è però sempre detto che sarebbe stato importante o necessario separare il dirigente dall'influenza della politica.

Ora io mi sono sempre chiesto – e lo chiedo ai presenti – se è davvero credibile immaginare un dirigente che operi senza tener conto di quel che pensa il suo referente politico. Tutto sommato, per formulare rilievi di «antropologia spicciola», nel settore privato l'imprenditore opera con logica manageriale perché ne ricava un profitto, un vantaggio personale. Ebbene nel settore pubblico io temo che il medesimo profitto e vantaggio personale giungano al dirigente – non perché opera in modo manageriale, ma proprio – perché fa attenzione a non scontentare il proprio referente politico!

Questo tema secondo me si rivela essere alla fine «il tema», o comunque senz'altro uno dei più importanti.

Do quindi la parola ai partecipanti alla tavola rotonda, come già stabilito, per una seconda serie di interventi, nello stesso ordine già seguito.

Stefano Battini

Come è noto, nell'impianto della riforma del 1993 il principio della privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico era strettamente legato al principio della separazione tra politica e amministrazione. Il secondo, in particolare, doveva essere – e dovrebbe essere – condizione di funzionamento del primo. La privatizzazione necessita di una figura corrispondente al datore di lavoro privato, che il diritto si incaricava di costruire artificialmente, mediante la disciplina «speciale» della separazione fra vertice politico e dirigente amministrativo (non esiste nel privato una analoga disciplina sulla separazione fra dirigente e imprenditore o fra management e azionisti della società). La privatizzazione, intesa come mezzo rispetto al fine dell'efficienza, non può funzionare se non funziona quella disciplina speciale. La separazione ha però stentato ad affermarsi, per il concorso di diverse ragioni. La prima riguarda il sistema politico, incapace di esercitare funzioni di indirizzo e desideroso di concedere alla dirigenza solo il dovere di rispondere delle scelte di gestione, non anche il potere di determinarle, mantenuto attraverso il condizionamento degli uomini e la gestione degli incarichi. La seconda è di carattere culturale, non essendo pochi – soprattutto, sia consentito, fra i colleghi giuslavoristi – coloro i quali, a mio giudizio fraintendendo il senso della privatizzazione, hanno ritenuto che dovesse essere il vertice politico, o comunque anche il vertice politico, il datore di lavoro pubblico. In tal modo, costoro hanno rivestito di una giustificazione scientifica e culturale le norme e le prassi ispirate ad una pretesa relazione fiduciaria fra politica e amministrazione, con evidenza incompatibile con il

principio della privatizzazione. E si tratta di una idea che riaffiora continuamente, perfino in quella giurisprudenza costituzionale che nel modo più convincente l'aveva squalificata (vedi da ultimo C. cost., n. 20 del 2019). La terza ragione è forse quella più importante e riguarda il mancato decollo dei sistemi di valutazione dei risultati dell'azione amministrativa e della dirigenza. Il dirigente pubblico non può rassomigliare al datore di lavoro privato finché non è responsabile dei risultati dell'ufficio che dirige. Egli non può aspirare ad esercitare poteri autonomi di gestione se non vi sono strumenti oggettivi di misurazione della performance. Alla precarietà della relazione fiduciaria con la politica, frutto di una acritica privatizzazione, non può però contrapporsi una inamovibilità autoreferenziale del dirigente, a prescindere da ogni valutazione oggettiva. A fronte di questa situazione, l'evoluzione legislativa è stata improvvida: visto che non si riesce a rendere il dirigente responsabile dei risultati, allora si aumentano i casi in cui egli risponde di condotte. La responsabilità dirigenziale è stata così tradita e trasfigurata. Il dirigente vi incorre, ad esempio, se omette di pubblicare informazioni in materia di procedimenti amministrativi, oppure se non predispone il piano anticorruzione, oppure se omette la pubblicazione di moduli e formulari per l'avvio di procedimenti, o non si trasmette via PEC un documento a un'altra amministrazione, o ancora omette la pubblicazione delle informazioni previste nella sezione dell'amministrazione trasparente, e così via. È un elenco lungo. Ma cosa ha a che vedere questo con la responsabilità per i risultati, che si voleva introdurre per stimolare l'efficienza? Assolutamente nulla. Su questo quadro doveva poi intervenire la riforma Madia, fallita per il cortocircuito costituzionale di cui s'è detto. L'idea era di realizzare un compromesso, consentendo al vertice politico una più ampia facoltà di scelta del dirigente (con incarichi temporanei attribuibili nell'ambito di un ruolo unico, effettivamente eccessivo nelle dimensioni), ma subordinando tale scelta all'esperimento di procedure paraconcorsuali, gestite da commissioni indipendenti. Come ogni tentativo di compromesso, la riforma Madia si prestava ad essere criticata da ambo le parti, non sempre peraltro con misura: sia da quelli che contestavano la

rigidità delle procedure paraconcorsuali di affidamento degli incarichi, preferendo ad esse l'incarico fiduciario, ovvero ritenendole ingestibili in punto di fatto; sia da coloro che invece contestavano il ruolo unico in quanto tale (con critiche che spesso non erano state mosse nei confronti dell'analogo tentativo Bassanini del 1999), oppure, più condivisibilmente, in quanto eccessivamente dimensionato, temendo in ogni caso un inasprimento dell'effetto di politicizzazione.

Come che sia, è evidente che il problema della dirigenza è ancora irrisolto e, probabilmente, richiederà un nuovo intervento legislativo. Ma da dove ripartire? Intanto direi da un elenco di domande e possibili risposte, che disegnino almeno una mappa dei problemi.

Prima domanda: si vuole conservare il modello basato sulla distinzione fra accesso al ruolo dirigenziale, in posizione di stabilità, e accesso alla funzione dirigenziale, in posizione di precarietà, introdotto nel 1997-98 e tuttora in vigore? Come è noto, il modello mira a contemperare il tradizionale sistema *career based* (che garantisce identificazione con lo Stato e stabilità nel servizio) con il sistema *position based* (che assicura maggiore flessibilità e consente maggiore aderenza alle esigenze specifiche delle singole amministrazioni). A tal fine il sistema *career based* viene applicato all'accesso al ruolo, che poi diviene un «mercato interno», per l'accesso alla funzione secondo il sistema *position based*. È abbastanza evidente che un tale bilanciamento ha senso se le dimensioni del «ruolo» e del «mercato interno» (ancora una volta artificialmente costruito dal legislatore con una regolazione speciale tesa ad introdurre dinamiche che nel settore privato esistono invece in natura) siano sufficientemente ampie, altrimenti lo spazio per un sistema *position based* risulta inesistente. Se viceversa il «ruolo» è ristretto alla singola amministrazione, come accade attualmente, il sistema *position based* non serve per conferire flessibilità e assicurare congruenza fra le competenze del dirigente e quelle della posizione organizzativa di cui egli assume la titolarità, ma diviene solo fattore di politicizzazione della carriera dirigenziale. Ecco dunque una prima alternativa: se non si vuole il ruolo unico, o un ruolo di dimensioni

più ampie rispetto alla singola amministrazione, forse è meglio abbandonare il modello misto attuale e optare invece per un sistema *career based* interno a ciascuna amministrazione (ma con i vecchi inconvenienti di rigidità, affezione alla posizione anziché alla funzione, *risk avoidance* anziché performance, ecc.), o, eventualmente all'opposto, per un sistema *position based* autentico, applicabile cioè non solo all'accesso alla funzione, ma anche all'accesso al posto di lavoro, come avviene nel settore privato (ma con accentuata vulnerabilità al *political patronage*).

Qualora, invece, si volessero evitare questi estremi, e confermare il modello misto, allora converrebbe passare alla *domanda successiva*: che dimensioni dovrebbe avere il ruolo unico, cioè il «mercato interno»? È probabile che la riforma Madia avesse ecceduto nel concepire tre ruoli comunicanti, che abbracciavano quasi l'intero settore pubblico. Volendo limitarsi all'amministrazione centrale (PCM, Ministeri, Agenzie fiscali, enti pubblici non economici, enti di ricerca), rileva comunque un totale di 4.629 dirigenti. Ma non tutti questi dirigenti svolgono effettivamente funzioni dirigenziali, cioè gestiscono risorse umane e finanziarie in vista di obiettivi. Accanto alle posizioni «manageriali», vi sono quelle che necessitano di *professionals*, in possesso di competenze spendibili unicamente in una determinata amministrazione. L'esigenza di circolazione è forse limitata alle prime, mentre il ruolo unico potrebbe essere inutile per le seconde. Occorre allora muovere, per configurare e dimensionare il ruolo unico, da una attenta ricognizione organizzativa, che offra una mappatura delle posizioni dirigenziali di ciascuna amministrazione e i rispettivi *job profiles*, cioè la tipologia di conoscenze tecniche e competenze professionali in astratto richieste. Sulla base di questa lettura organizzativa, si potrebbero dunque distinguere le posizioni dirigenziali: quelle che richiedono competenze manageriali e trasversali, che possono essere coperte con dirigenti del ruolo unico; quelle che invece richiedono competenze tecniche specialistiche, che richiedono invece una esperienza specifica in una determinata amministrazione.

Una volta definito il ruolo unico, resta poi la *terza domanda*, la più spinosa: come si attribuiscono gli incarichi dirigenziali? L'obiettivo

dovrebbe essere quello di evitare che l'incarico venga conferito per mere ragioni fiduciarie o di consentaneità politica, come spesso oggi avviene. Ci vogliono procedure aperte e competitive. Ma certo non si può fare un concorso pubblico ogni volta che un incarico scade. Bisogna individuare strumenti e organi in grado di produrre, secondo criteri uniformi ma sufficientemente flessibili, un *assessment* obiettivo delle competenze dei candidati in rapporto a quelle richieste nel profilo. Chi e come debba compiere questo *assessment* è problema aperto. Però non mancano esperienze da cui trarre ispirazione. Una è quella dell'*assessment center* EPSO per le istituzioni europee. Prima di conferire la titolarità di una posizione amministrativa dirigenziale, l'autorità competente chiede all'*assessment center* quali fra i candidati hanno le competenze più adatte rispetto a quella specifica posizione. L'*assessment center* compie una valutazione che non è arbitraria e non è percepita come tale dai valutati, ancorché essa non sia un concorso pubblico e si concentri soprattutto sulle c.d. *soft skills*. L'autorità competente poi effettua la nomina, ma sulla base di una valutazione oggettiva. Introdurre un sistema del genere sarebbe possibile in Italia? Forse sì. Certo richiede un lavoro organizzativo non indifferente, una parte del quale, sia pure per fini esclusivamente formativi, è stato avviato dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, nell'ambito di un progetto intitolato appunto «Assessment delle competenze». Bisogna prima censire e analizzare le posizioni dirigenziali; poi ricavarne i *job profiles*; infine misurare le competenze possedute dai titolari o dai candidati titolari rispetto allo specifico *job profile*. Occorre affinare una metodologia e sperimentarla, prima di imporla per legge. Ma una volta che un tale modello fosse sperimentato con efficacia, e venisse ad essere considerato attendibile e oggettivo da politici e dirigenti, esso diventerebbe forse un efficace antidoto alla politicizzazione e un utile ausilio per il funzionamento del sistema *position based* di accesso alla funzione. Sarebbe poi una procedura privatistica o pubblicistica? Non è importante che il gatto sia bianco o nero, purché prenda il topo.

Il secondo punto critico riguarda un altro principio di «separazione», che si introdusse fin dal 1993, vale a dire la separazione fra

il reclutamento, pubblicistico, e lo svolgimento del rapporto di lavoro, privatistico. Anche questa separazione è stata critica, per due ragioni.

La prima ragione è che non è mai stato trovato un equilibrio soddisfacente fra reclutamento pubblicistico e svolgimento della carriera privatistico: la carriera ha tolto spazio al reclutamento e questo ha soffocato la carriera. La seconda ragione è che per il reclutamento l'esclusione dalla privatizzazione è divenuta anche esclusione dalla riforma, nel senso che si è ritenuto che la disciplina dell'accesso potesse rimanere sostanzialmente immutata.

Quanto alla prima ragione, la carriera ha tolto spazio al reclutamento dall'esterno perché, soprattutto per effetto della contrattazione integrativa, vi è stata una stagione, oggi forse alle spalle, di indiscriminate progressioni professionali, le quali che hanno eroso i margini per i concorsi pubblici e per i nuovi accessi dall'esterno. Il concorso pubblico è stato vittima, in questo senso, della carriera. Ciò ha contribuito, ovviamente insieme ai blocchi del turn-over, a produrre un invecchiamento inaccettabile del capitale umano delle pubbliche amministrazioni. I dati sono impietosi. L'età media dei dipendenti pubblici supera di poco i 50 anni. Ma questa è abbassata dal personale di alcuni settori (ad esempio nelle forze armate è di 38 anni). Per il personale dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri l'età media supera i 54 anni. Ancor più allarmante il dato statistico relativo alle classi di età. Se mettiamo a confronto il peso del personale nelle 4 classi di età più basse (i giovani fino a 34 anni) con quello delle 4 più alte (gli adulti dai 55 anni in su) si calcola che nei Ministeri e nella Presidenza del Consiglio dei ministri è impiegato, sommandoli assieme, 1 dipendente sotto i 34 anni ogni 40 dipendenti con 55 o più anni di età.

Ma è avvenuto anche, all'opposto, che il concorso abbia soffocato la carriera, perché poi, nel quadro di continue oscillazioni normative, effetto di azioni, reazioni e oscillazioni del pendolo, si è prodotta anche una sorta di concorsualizzazione della carriera, contrariamente a quello che la privatizzazione del pubblico impiego mirava a realizzare. Si voleva infatti che il datore di lavoro pubblico disponesse della progressione di carriera come strumento

di incentivazione, ma le progressioni professionali non sono state gestite con criteri meritocratici, ma generalizzate, assicurate a tutti, fino alla reazione legislativa, che ha imposto almeno in parte procedure concorsuali. Ma allora appunto la progressione di carriera si è concorsualizzata, con ulteriori danni. Siccome i concorsi sono nozionistici, come si tornerà a dire, chi vuol progredire in carriera, nel settore pubblico, deve lavorare di meno e studiare di più qualche manuale di diritto amministrativo. Con effetti paradossali e drammatici: chi lavora meno è premiato, chi lavora di più è penalizzato due volte, perché fa maggior fatica e ha meno possibilità di progredire.

La seconda ragione di crisi del reclutamento, come si diceva, consiste nel fatto che esso, escluso dalla privatizzazione, è stato per questo stesso motivo trascurato dall'azione riformatrice, Dio solo sa, invece, quanto necessaria. I dati sull'età dei dipendenti pubblici, più sopra riportati, indicano che, se non si vuole la desertificazione delle pubbliche amministrazioni, dovrà necessariamente aprirsi una stagione di nuovi ingressi, del resto già avviata e ampiamente annunciata. Ma con quali regole? Si dirà, con le regole pubblicistiche imposte dall'art. 97 della Costituzione, che osta alla privatizzazione del reclutamento. Ciò significa che il concorso rimane un procedimento amministrativo, regolato dal diritto amministrativo, di cui il giudice amministrativo garantisce il rispetto. Ma, al di là di questo, siamo sicuri che non sia possibile e utile, almeno in qualche misura, introdurre nel settore pubblico tecniche di selezione del personale, tratte dalle migliori pratiche del settore privato, che si sono dimostrate più efficaci? Siamo sicuri che il d.p.r. n. 487 del 1994, che ha codificato precedenti stagioni di pronunce del giudice amministrativo, tuttora in vigore, non possa subire qualche intervento di ammodernamento, magari garantendo alcuni margini di autonomia e di flessibilità in più nella individuazione di procedure di reclutamento più adatte alle esigenze dell'amministrazione?

Proviamo a entrare più nel dettaglio. Oggi il reclutamento nelle pubbliche amministrazioni avviene, principalmente, attraverso prove preselettive, cioè attraverso quiz. Decine di migliaia di candidati

si riducono a poche centinaia in base a quiz. Nella maggior parte dei casi, le amministrazioni: a) chiedono la preparazione dei quiz ad alcune società specializzate; b) ricevono quesiti molto nozionistici, elaborati a partire da qualche manuale, in genere gli equivalenti del mitico Bignami; c) pubblicano in anticipo sia le domande, sia le risposte giuste. I candidati mandano a memoria migliaia di domande e risposte, agevolati da applicazioni informatiche che ripropongono i quesiti sbagliati e cancellano via via quelli giusti: alla fine, sanno ad esempio che alla domanda 942 la risposta è «c», ma non sanno perché. Alla fine i più «preparati» passano alle prove scritte. Formalmente, l'art. 97 della Costituzione è rispettato, perché la selezione è anonima e imparziale. Ma può dirsi rispettato l'altro versante di quella prescrizione costituzionale, vale a dire il buon andamento? Sarebbe mai disposta un'impresa privata a reclutare in questo modo il proprio personale? Il fatto che c'è una norma costituzionale che impone il concorso pubblico porta con sé necessariamente un reclutamento organizzato in questo modo? Eppure di margini di miglioramento ce ne sarebbero molti. Ad esempio, le università potrebbero organizzare corsi di preparazione, accreditati dal Dipartimento della funzione pubblica o dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, che, previa verifica delle competenze acquisite, rilascino un titolo che abiliti a partecipare direttamente al concorso, saltando le prove preselettive. Questa possibilità è oggi concessa solo ai portatori di handicap: non si potrebbe estendere anche a giovani laureati (o dottori di ricerca per le qualifiche dirigenziali) che dedichino un periodo di tempo a prepararsi al concorso anziché a mandare a memoria quiz preselettivi? Ancora: anche superata la preselezione, le prove del concorso sono nozionistiche e poco strutturate. Il d.p.r. n. 487 del 1994 impone tre prove scritte (una di inglese), di norma consistenti in un tema su un argomento molto specifico, e un colloquio orale. Ma nelle istituzioni più moderne le prove sono di più e più articolate, contemplando ad esempio prove di gruppo. Esse, inoltre, non verificano solo le conoscenze tecniche (principalmente giuridico-economiche), ma anche le c.d. *soft skills*: leadership, capacità relazionali, gestione dei conflitti, ecc. Ma davvero queste qualità,

abilità, competenze, tanto importanti nelle selezione condotte nel settore privato, non sono invece verificabili nel settore pubblico? Qualcuno sostiene che il loro accertamento presenta un tasso di discrezionalità e soggettività talmente elevato da essere incompatibile con il rispetto del principio di imparzialità della selezione, che rischierebbe di divenire arbitraria. Ecco un tema su cui la scienza giuridica e gli studiosi delle riforme amministrative dovrebbero maggiormente esercitarsi, per individuare forme e procedure che consentano di combinare l'efficacia del processo di reclutamento con il rispetto dei valori della pubblica amministrazione. Ma il tema è stato colpevolmente tralasciato, perché tutti noi ci siamo interessati troppo, ideologicamente, di cosa deve essere regolato dal diritto pubblico o dal diritto privato, e troppo poco delle piccole riforme, che fanno però la differenza, che possono realizzarsi con la sostanziale immissione di pratiche privatistiche entro la cornice legale pubblicistica.

Sergio Gasparrini

Ammiro l'ottimismo di Stefano Battini, con cui per altro spesso ci incontriamo per discutere anche di questi argomenti, ed è sempre interessantissimo ascoltarlo.

Al contrario di Stefano sono animato da «minor ottimismo», in particolare per le note problematiche che si sviluppano attorno al delicato rapporto tra politica e dirigenza. Senz'altro Stefano dice delle cose sacrosante e verissime, ma la complessità dell'argomento si concentra su un punto che sconta una contrapposizione di sistema difficile da affrontare con la giusta obiettività: mi riferisco, ovviamente, al rapporto tra certa politica e certa dirigenza. Troppo spesso si approcciano possibili soluzioni o innovazioni regolative che riguardano la dirigenza ponendo sotto accusa la qualità della dirigenza pubblica. Nessun rappresentante della politica (cui spetta l'onere di intervenire sulla regolazione della dirigenza), come è facile immaginare, può porre invece l'accento sulla qualità della politica. Possiamo farlo? Secondo me bisogna fare anche questo. Non possiamo trascurare in premessa anche l'abbassamento qualitativo della classe politica di questo paese.

Quindi adesso non ripeto cose che avrete detto stamattina su questo aspetto, che vede contrapporre il politico che vuole un dirigente più asservito alle sue volontà (o più efficiente?) e, di contro, quel dirigente che vuole sfuggire dalle pressioni del politico animato da spirito di iniziativa (o da interessi poco trasparenti?), insomma una discussione che ben conosciamo. Cosa c'è sotto questo continuo rimpallo di accuse reciproche più o meno fondate? In una parola: gli effetti delle responsabilità, cioè su chi ricadono

gli effetti dei possibili errori connessi alle decisioni che assume quell'amministrazione. Ebbene, fino a che noi continueremo a operare solo ed esclusivamente nell'ambito delle regole del diritto amministrativo – che, per carità, nessuno vuole criticare per principio – è necessario distinguere l'attività di indirizzo dalla gestione e di conseguenza tutte le decisioni e quelle scelte che fa il singolo dirigente restano su di lui e che, come noto, possono dare luogo a responsabilità che attengono alla responsabilità contabile, responsabilità civile verso terzi, responsabilità penale, responsabilità amministrativa e chi più ne ha più ne metta. Ma evidentemente non basta. Infatti, per provare ad incanalare la gestione nei binari della managerialità, alla fine di questo tortuoso percorso le recenti riforme hanno aggiunto e, da ultimo ulteriormente enfatizzato, il profilo della cosiddetta responsabilità dirigenziale: pensando, così, di invertire l'ordine dei fattori, auspicando, cioè, che questa enfasi posta sulla responsabilità dirigenziale potesse improvvisamente depotenziare tutti quegli altri profili di responsabilità di cui si è detto (che sono quelli con i quali fa i conti la gran parte dei dirigenti tutti i giorni che vanno al lavoro). È mai pensabile che possano improvvisamente essere trascurati o trascurabili i numerosi rischi patrimoniali personali che i dirigenti corrono costantemente per privilegiare o preferire azioni dirette a tutelare una responsabilità in cui alla prova dei fatti nessuno sembra davvero credere?

La finisco qui, perché altrimenti ricominciamo a discutere con Stefano. Invece vorrei dire due battute veloci sulla questione delle competenze dei modelli di classificazione e delle carriere.

Ci troviamo di fronte a un delicatissimo bivio. Perché? Perché – veniva ricordato – l'agenzia e i sindacati, nel concludere i contratti della passata stagione contrattuale, hanno rinviato a delle commissioni ad hoc il compito di fare degli approfondimenti per valutare gli elementi di criticità, fare delle istruttorie abbastanza approfondite sulla condizione nella quale versano gli attuali sistemi di classificazione e fare delle proposte da consegnare alle parti negoziali, da affidare cioè a coloro che poi faranno il contratto '19-'21. Ovviamente abbiamo fatto questo perché non c'erano i tempi. È un argomento difficile, bisognava dedicare tutta l'attenzione che

l'argomento merita. Di nuovo ora ci troviamo incastrati nella spinta di coloro che dicono: «Ah! Ma come? Quelle commissioni avevano un termine, avrebbero dovuto concludere i lavori entro maggio del 2017, e ancora non è stato fatto nulla?». Vero, per carità. Cioè, noi avremmo dovuto probabilmente accelerare e fare un lavoro approfondito in tempi rapidissimi, ma bisogna essere concreti e pragmatici. In primis va riconosciuto che il tema della classificazione del personale rappresenta il problema più delicato che le parti negoziali dovranno affrontare per dare una serie di risposte, quasi tutte inerenti alle domande che ci stiamo ponendo, o vi siete posti, nel convegno di oggi. Guardate che la gran parte delle risposte che saremo in condizione di dare a questo tipo di problemi si colloca centralmente all'interno dell'ampia cornice del lavoro pubblico in Italia. Pertanto per creare le condizioni in cui i dipendenti siano messi in grado di rispondere efficacemente alle mutate esigenze della collettività è necessario immaginare un nuovo meccanismo o modello di ordinamento, classificazione del personale, nuovi profili professionali che siano effettivamente rispondenti alle domande emergenti. Anche per questo intorno alla vicenda che riguarda i lavori della commissione c'è una forte aspettativa, oltre che la consapevolezza di doversi muovere (che è necessario muoversi) all'interno delle regole generali sull'accesso che, come è noto, pongono importanti vincoli difficili da sormontare.

Noi stiamo provando a partire da questo, e mi auguro che questi lavori istruttori prendano il tempo che sarà necessario. Non credo sia vantaggioso strozzare la discussione di un tema così delicato solo perché è necessario rispettare i tempi previsti per i lavori o, peggio, condizionare l'avvio dei contratti collettivi '19-'21. I contratti collettivi '19-'21 vadano avanti, facciano il loro corso e accolgano, a tempo debito, i lavori che la commissione sarà in condizione di poter offrire alle parti negoziali, dopo avere istruito con profondità la situazione dalla quale partiamo, avere individuato le criticità, avere chiari gli obiettivi ed essere in condizione di fare una proposta concreta.

Questi step sono assolutamente irrinunciabili e richiedono i giusti tempi di maturazione.

Come ricordavo, oltretutto, dovremo fare anche i conti con i noti vincoli normativi che sono stati ricordati, mentre è facile supporre che possa sorgere l'esigenza di dare opportunità di carriera. Tuttavia, posso io immaginare che, da domani, le persone possano fare carriera a prescindere dal possesso di determinati requisiti culturali, che sono quegli stessi che vengono richiesti nelle procedure di reclutamento? Questa è una domanda importante che dobbiamo porci. Ricorderete che, nelle stagioni contrattuali nelle quali si era dato vita a quei sistemi di progressioni che noi chiamavamo di tipo verticale, sono state create le opportunità, lo spazio e le condizioni che hanno permesso ai dipendenti di progredire di livello non solo retributivo, anche a prescindere dal possesso del requisito culturale. L'intervento che abbiamo osservato da parte del legislatore (suggerito da sentenze della Corte Costituzionale) è stato di ricondurre le progressioni di carriera nelle dinamiche dell'accesso per ragioni note.

La domanda che torna ad essere di attualità è: ma questo requisito culturale era così importante possederlo per svolgere quella specifica funzione con un contenuto professionale più evoluto? La mia personale opinione è che probabilmente non lo sia, tuttavia, ad oggi, siamo ancora di fronte a questo vincolo. Verremmo meno al precetto costituzionale dell'accesso tramite concorso se attraverso un sistema di progressione verticale, quindi di carriera, che permetta alle persone di progredire dal basso verso l'alto, consentissimo di svolgere una mansione diversa e più elevata (per il cui accesso è richiesto un diverso e più elevato requisito culturale). Spesso si confonde questo concetto con l'essere più bravi a fare la stessa cosa (stessa mansione). A me capita spesso di utilizzare la metafora del chiodo e del martello. Se per anni vengo impiegato a battere chiodi su un pezzo di legno alla fine imparo così bene a battere che, anche senza guardare in basso, non ne sbaglio più uno. Continuerò, quindi, a fare lo stesso mestiere nel migliore dei modi possibili, senza mai sbagliare un colpo. Il giorno in cui, viceversa, mi venisse chiesto di selezionare la qualità del chiodo da battere scegliendo qual è quello più adatto su quel tipo di legno, selezionare l'attrezzo più corretto, mi verrebbe chiesto di svolgere un mestiere

diverso, che implica un livello di conoscenza più approfondito. L'obiezione che viene rivolta ad un sistema nel quale si prescinde dal richiedere un maggiore livello di conoscenza per svolgere mansioni più «ricche» professionalmente è che si rischia di venir meno all'obbligo di reclutare dall'esterno un soggetto diverso al quale avrei richiesto di prendere i chiodi di rame distinguendoli da quelli di ferro, e quindi non gli avrei dovuto chiedere il titolo di studio di scuola, diciamo quella che una volta era la licenza media, bensì il diploma. Insomma, tu purtroppo non possiedi il diploma; sei bravo, sei capace, sai distinguere i chiodi però non ti posso dare la possibilità di progredire in carriera.

Questa sembra una sciocchezza, adesso l'ho banalizzata volutamente e me ne scuso, ma è uno dei quesiti importantissimi che ci dobbiamo porre: in che modo vogliamo costruire questo nuovo modello di classificazione del personale rispetto ai sistemi di reclutamento, che tipo di compatibilità saremo in grado di offrire a questo nuovo strumento che dobbiamo metter su attraverso l'approfondimento da effettuare nella commissione per l'ordinamento professionale.

Ancora una veloce battuta sul tema della produttività, perché ho ascoltato l'intervento del mio amico Renato Ruffini che mi ha davvero appassionato. Giustamente lui ha affrontato il tema dei compensi per la produttività, dell'enfasi che abbiamo dovuto – tra virgolette – sopportare in tutti questi anni immaginando che fosse la panacea di un male da rimuovere, l'ostacolo per il buon funzionamento e la qualità dell'erogazione dei servizi ai cittadini. Io sono dell'avviso che l'analisi che fa Renato Ruffini sia un'analisi molto concreta e molto pragmatica. Io credo, cioè, che sia arrivato il momento di disinnescare questo totem e di cominciare a pensare che effettivamente la produttività – chiamiamola così, chiamiamola riconoscimento del merito, chiamiamola differenziazione, chiamiamola come vogliamo – non è «un fine» in quanto tale, ma è semplicemente un mezzo. Cioè, è uno strumento che deve essere adoperato, dai dirigenti, dagli amministratori, da coloro che sono chiamati poi a rispondere del servizio affinché il servizio riesca nel migliore dei modi. Noi siamo invece abituati a dover scendere giù per

i rami delle responsabilità di processo, anziché ad andare a misurare la qualità e quantità dell'output, cioè se effettivamente il malato è guarito. Ci affascina di più andare a capire dove si è andato a nascondere l'infermiere, in quale stanzetta è andato a giocare con il suo iPad, mentre nelle corsie la gente continua a non star bene. Sarebbe arrivato probabilmente il momento di cominciare a preoccuparci del risultato finale, di misurare cioè la qualità dei servizi, misurare l'output, misurare l'efficienza. Con questo non dico di non misurare il lavoro degli impiegati e dei dirigenti, tutt'altro, ma lasciamo fare alla *soft law*, lasciamolo fare a quella regolazione cui non partecipano deputati o senatori della Repubblica italiana, perché lì si scrivono regole e principi generali. I contratti a loro volta sarebbe bene che si ispirassero a quei principi senza disciplinare e regolamentare nel minimo dettaglio. Le amministrazioni ed i dirigenti si prendano la responsabilità di utilizzare questi strumenti solo nel caso in cui siano fermamente convinti che questi strumenti costituiscano un'opportunità e quindi una condizione che rende materialmente ottenibile un risultato migliore in termini di qualità del servizio.

Poi, se avanza tempo e vogliamo andare a rincorrere anche i furbetti del cartellino che presto si trasformeranno in furbetti del «pollicione» (perché l'evoluzione tecnologica ci permette la verifica biometrica), ben venga anche quello.

Grazie.

Serena Sorrentino

Sono stata molto sollecitata dal dottor Gasparrini ma non cado nella trappola.

Mi veniva in mente, mentre parlava il professor Battini, quella nostra pervicace convinzione che con il numero chiuso alla facoltà di medicina abbiamo sottratto al nostro paese tanti straordinari medici. È l'esempio più semplice con il quale spiegare che quanto più mettiamo dei filtri nell'accesso alle pubbliche amministrazioni, che nulla hanno a che vedere con l'elemento con il quale misuriamo la valutazione, le competenze e le abilità rispetto alla professione che occorre esercitare, più rischiamo di non «selezionare» correttamente. Ad esempio, due terzi dei quiz che si fanno nel test d'ingresso a medicina nulla attengono con la capacità clinica di sviluppo della professione medica. Ecco, quello è un esempio abbastanza semplice che dà la misura di come sia molto vero che bisogna sviluppare modalità alternative con le quali fare il reclutamento nelle pubbliche amministrazioni, non dimensionato solo con le conoscenze e le competenze di carattere scolastico ed accademiche acquisite, perché quelle non danno la misura del fatto che il soggetto esaminato sia realmente funzionale rispetto all'attività professionale per la quale effettua la selezione.

Insisto su questo tema dell'attività professionale, perché è un pezzo importante di come è cambiata la pubblica amministrazione. Oggi ragioniamo di pubbliche amministrazioni che hanno più o meno gli stessi sistemi di reclutamento che avevano 25 anni fa, di strumenti della programmazione dell'azione amministrativa che si sono un po' adeguati ma non hanno cambiato nella sostanza, di

personale che ha un'età anagrafica abbastanza avanzata e molto omogenea. Ricorre anche il quarantennale dell'ultima grande, forse, procedura di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni che fu la legge 285. Chi entrò allora nella PA lo fece con dei requisiti di legge, non con una selezione che ne ha misurato competenze e abilità, indipendentemente dall'efficacia oppure no. Ma oggi, se si guarda a che cosa corrisponde al bisogno la pubblica amministrazione per qualificare se stessa, sicuramente occorre attenzionare il tema di come è cambiato il lavoro professionale nelle pubbliche amministrazioni e anche quello di rilevare ed analizzare il profilo di chi partecipa alle selezioni.

Faccio un esempio concreto per capire e per dimensionare anche di cosa stiamo parlando. Il presidente dell'Inps – che è un collega del professor Lassandari, non della sua stessa università (è bocconiano) ma fa il professore universitario – ha pensato che, per reclutare nuovo personale, in numero esiguo rispetto ai fabbisogni su specifiche competenze, andassero richiesti dei titoli specialistici che andavano al di là del master. Ha comunque partecipato un numero spropositato di persone a quella selezione, che hanno superato ovviamente il primo step. Al secondo step è riuscito a superare il concorso un numero inferiore delle persone che l'Inps doveva reclutare. Perché? Perché è evidente che più si alza lo standard di selezione e più si restringe la platea dei soggetti che riesce ad accedere.

Il tema è riporre l'attenzione su cosa dovevano effettivamente fare quegli operatori e se necessitavano così alte professionalità. Stiamo parlando di funzioni amministrative che non richiedono competenze specialistiche. Ed è un pezzo del ragionamento che provavo a fare prima. Non è che se si importano laureati masterizzati che hanno competenze altissime di per sé si produce innovazione nella pubblica amministrazione, soprattutto se le mansioni alle quali quei lavoratori sono adibiti non hanno alcun riferimento con la professionalità che loro esprimono.

L'elemento della valorizzazione delle nuove professionalità rappresenta un'aspettativa anche delle organizzazioni sindacali, con tempi forse un po' più ridotti di quelli che immagina il presidente

dell'ARAN sulla realizzazione della riforma dell'ordinamento e del sistema di classificazione professionale. Implementare nella pubblica amministrazione presuppone, infatti, rivedere carriere e inquadramenti.

Faccio l'esempio della sanità. Oggi l'area delle professioni sanitarie, soprattutto perché oltremodo regolamentate con la costituzione degli ordini, ha determinato il fatto che vi sono nuovi lavoratori che, nella totalità dei casi, possiedono il requisito della laurea, hanno tutti competenze altissime e sono tutti adibiti più o meno a svolgere la stessa funzione. Il tema di come con delle professionalità così alte costruisco strumenti che mi consentano valorizzazione professionale e costruzione delle carriere c'è, ma cambia rispetto a quello che avevamo sedimentato in precedenza. Non possiamo più pensare che, per esempio, le professioni infermieristiche possano immaginare che l'attuale sistema di classificazione e di progressione di carriera sia soddisfacente per loro.

Qui veniamo a un altro tema che riguarda un po' le professioni ma anche gli incarichi. La pubblica amministrazione, tranne in alcune aree, ha l'anomalia di non avere i quadri, cioè di non avere figure intermedie. E quindi per particolari responsabilità, soprattutto caratterizzate da forte autonomia, si utilizza il sistema degli incarichi: alta specialità, particolari responsabilità, incarichi di carattere gestionale, incarichi di carattere professionale. Se l'obiettivo è quello di garantire un modello di crescita professionale delle pubbliche amministrazioni, non occorre per forza immaginare questa crescita nella verticalizzazione, ma possiamo anche immaginare percorsi articolati sia nella verticalità che nell'orizzontalità. E, soprattutto, la valutazione, intesa non come misurazione ma come apprezzamento delle competenze e loro valorizzazione, può essere finalizzata sia all'assegnazione che alla permanenza di un incarico.

Il sindacato deve misurarsi con questa sfida del cambiamento. Per questo in alcuni contratti abbiamo costruito una disciplina al fine di rendere l'assegnazione degli incarichi periodicamente verificabile. L'assunzione di un incarico può mutare per tante ragioni: perché può entrare nell'amministrazione qualcuno che ha delle

abilità maggiori perché si può scegliere, dopo un certo periodo, di non voler più avere quella responsabilità e magari, anziché scegliere un incarico di carattere gestionale, di ambire verso per esempio un incarico di carattere più professionale, nel caso della sanità di ambito clinico e viceversa.

Ebbene, semplicemente l'introduzione di questo piccolo elemento di dinamizzazione delle carriere all'interno di comparti altamente professionalizzati ha determinato una reazione di parti importanti di rappresentanza sindacale, che il presidente dell'ARAN riconosce nella loro pienezza, generando a volte anche le ire di quei sindacati che, invece, hanno realmente la rappresentatività; e ciò dimostra che esiste una forte resistenza al cambiamento dell'organizzazione del lavoro anche quando si assegnano funzioni di confronto alle rappresentanze sindacali.

Prima il professor Lassandari ci invitava a ragionare su quali fossero i fattori che possono determinare veramente la capacità di modificare le pubbliche amministrazioni finalizzando alla crescita della produttività, intesa come miglioramento generale delle condizioni di chi lavora, ma anche della produzione dei servizi e dell'adeguamento di quei servizi ai bisogni dei cittadini. Dobbiamo pensare che lo snodo centrale attorno a cui ruota tutto questo sia il lavoro in tutte le sue dimensioni, da chi esercita nel massimo livello di responsabilità (il dirigente) fino al dipendente pubblico che è inserito all'interno di un contesto organizzativo in cui tutte le funzioni che oggi sono richieste presuppongono un'alta specialità. Non c'è nessun servizio della pubblica amministrazione che risponde più ai criteri in termini di mansioni, compiti, obiettivi e modalità di esecuzione della prestazione di 15 anni fa. Persistono ancora categorie basse, ma più che di custodi abbiamo bisogno sempre più di competenze che si occupano di alto valore aggiunto da importare nella pubblica amministrazione.

Contemporaneamente occorre prestare attenzione a quanto sia importante dinamizzare, modificare, velocizzare le procedure di reclutamento, soprattutto perché questa è una fase emergenziale, ma anche finalizzare i reali fabbisogni della pubblica amministrazione, che è un pezzettino del dibattito svolto stamattina. E cioè,

la vera riforma importante è, secondo la FP CGIL, il fatto che la pubblica amministrazione sia in grado intanto di leggere se stessa, di leggere i bisogni di programmazione, di adeguare quindi i fabbisogni del personale, di adeguare i fabbisogni formativi del personale rispetto ai cambiamenti organizzativi che intervengono. E non c'è dubbio che ci sia bisogno di una dirigenza di qualità che sia in grado di governare questo processo. Come CGIL siamo portatori di quella cultura che valorizza la contrattualizzazione perché – indipendentemente dal fatto che sia semplice dire: «la responsabilità è del dirigente» – forme di collaborazione, di partecipazione del personale ai cambiamenti organizzativi aiutano, migliorano la qualità dell'innovazione e producono benessere organizzativo, e di fatto aumentano la qualità della performance complessiva della pubblica amministrazione.

Per questo non potremmo mai accettare l'idea che è sottesa a un piccolo filone di pensiero che c'è dietro l'utilizzo del merito come strumento di valorizzazione in termini di premialità, che provo a tradurre così. È un po' come se dicessimo: «Il pubblico dipendente che fa il suo lavoro e che rispetta gli ordini di servizio o le mansioni che gli vengono attribuiti dall'inquadramento o dalla programmazione del servizio nel quale è inserito prende la sua paga. Quello che lavora più e meglio viene premiato». Pensate al riflesso che ha rispetto invece al tema motivazionale della crescita, del fatto che io non soltanto aumento l'apporto in termini quantitativi della mia attività di lavoro ma provo anche a misurarmi con la sfida della qualità della mia prestazione lavorativa.

Forse dovremmo provare a utilizzare il merito non per premiare solo i singoli. Nessuno ovviamente (lo abbiamo fatto anche nel contratto) è contrario ad apprezzare l'apporto individuale di lavoro anche differenziandolo, non è un pregiudizio ideologico. Il punto è se noi costruiamo, invece, modelli di premialità collettiva che spingano l'attenzione verso il miglioramento organizzativo.

È per questo che la premialità deve riguardare tutti, soprattutto perché il lavoro nelle pubbliche amministrazioni è di staff, è d'èquipe, è di servizio. Cioè presuppone il fatto che tutti i colleghi che cooperano in un ufficio per la realizzazione degli obiettivi devono

più o meno convergere verso standard che alzano sempre di più la qualità della prestazione complessiva. E se non si costruiscono strumenti di valorizzazione collettiva (che, per forza di cose, richiamano la premialità anche di carattere organizzativo) la motivazione del personale attiene ai singoli e non invece ai cambiamenti generali.

Secondo noi questo è un modo vecchio e inadeguato di rispondere alle esigenze di innovazione della pubblica amministrazione.

Andrea Lassandari

Grazie molte.

In conclusione, mi limito a dire che la Tavola rotonda è stata all'altezza della mattinata, a mio avviso.

Sottolineo tre punti: ma si tratta di rilievi come sempre soggettivi.

Più contrattazione innovativa. Oggi ci sarebbe lo spazio per essa: magari le risorse no ma lo spazio formale, normativo sì. Fino a che questa situazione permane, se capisco bene: in attesa di interventi possibili, di segno peraltro non del tutto tranquillizzante.

Più approccio pragmatico/concreto: tante questioni forse sono risolvibili anche analizzandole un po' meglio e cambiando cose che non è troppo complicato cambiare.

Meno enfasi da demonizzazione. È stato in effetti il pane quotidiano con cui abbiamo continuamente vissuto negli ultimi anni: nel «segno» dei fannulloni.

E proviamo a vedere se accade qualcosa di positivo.

Buona serata a tutti.

ISBN 978-88-230-2228-7