



A CURA DI MAURO BONARETTI E LINO CODARA

Ripensare il lavoro pubblico

Come gestire le risorse umane
e la contrattazione
nelle amministrazioni pubbliche

ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
I MANUALI



La gestione delle risorse umane rappresenta un fattore chiave del cambiamento nelle organizzazioni. Nel settore pubblico, la produzione normativa e contrattuale recente ha aperto importanti spazi per l'innovazione delle politiche del personale.

«**Ripensare il lavoro pubblico**» traccia un quadro dei problemi, delle tecniche, dei principi e delle raccomandazioni per la gestione del personale, raccogliendo i principali risultati dell'omonimo progetto. Il volume è stato elaborato con il contributo di un'ampia rete di esperti, dirigenti e funzionari del settore. Il testo riprende infatti i casi, le esperienze e le riflessioni che sono state raccolte in oltre un anno di lavoro dai "laboratori di apprendimento", a cui hanno partecipato numerosi responsabili del personale di Ministeri, Regioni ed Enti Locali, confrontandosi sulle modalità di attuazione della contrattazione decentrata integrativa.

MAURO BONARETTI, esperto di organizzazione e sviluppo delle risorse umane, responsabile del progetto «Ripensare il lavoro pubblico» del Dipartimento della Funzione Pubblica - Presidenza del Consiglio dei Ministri. È consulente di altre importanti istituzioni, tra cui ARaN, Formez e ISFOL. Collabora inoltre con la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione e con il Dipartimento di Economia della facoltà di Economia dell'Università di Parma.

LINO CODARA. Professore a contratto di Sociologia Economica nella facoltà di Sociologia dell'Università di Urbino, è esperto di organizzazione, di gestione delle risorse umane e di relazioni industriali; componente del Comitato Direttivo del progetto «Ripensare il lavoro pubblico» del Dipartimento della Funzione Pubblica - Presidenza del Consiglio dei Ministri, svolge attività di consulenza e formazione per numerose istituzioni (tra cui la Scuola superiore della Pubblica Amministrazione, il Formez, l'ARaN).

«Ripensare il lavoro pubblico» è un progetto finalizzato del Dipartimento della Funzione Pubblica realizzato nell'ambito del programma dei progetti finalizzati, in collaborazione con ARaN, ANCI, UPI e Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, volto a sostenere i Ministeri, le Regioni e gli Enti Locali nell'innovazione delle politiche di gestione del personale.

Hanno collaborato alla realizzazione del progetto:

Mauro Bonaretti (Responsabile di progetto)

Marco Barbieri

Margherita Burgarella

Giulia Caminiti

Giulia Campaniello

Giliberto Capano

Armando Castro

Lino Codara

Giuseppe Della Rocca

Barbara Ferreli

Cinzia Frascheri

Jennifer Landau

Beniamino Manfredini

Bruna Pelizzoni

Michele Petrelli

Luigi Rampino

Jaime Rojas

Luciano Rouvery

Emanuela Rocco

Carmine Russo

Nadia Sgaramella

Francesca Solano

Vladimiro Soli

Luca Tamassia

Annamaria Vitale

Hanno inoltre partecipato alla stesura del volume:

Mauro Bonaretti

Giliberto Capano

Barbara Casagrande

Lino Codara

Beniamino Manfredini

Bruna Pelizzoni

Michele Petrelli

Luciano Rouvery

Luigi Rampino

Carmine Russo

Vladimiro Soli



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica
Ufficio per l'Innovazione delle Pubbliche Amministrazioni
Progetto finalizzato
«Ripensare il lavoro pubblico»*

Ripensare il lavoro pubblico

Come gestire le risorse umane e la contrattazione
nelle Amministrazioni Pubbliche

a cura di Mauro Bonaretti e Lino Codara



Rubbettino

Copyright 2001 - Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica
Progetto finalizzato «Ripensare il lavoro pubblico»

Copyright 2001 - Rubbettino Editore Srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

Indice

Presentazione, <i>di Pia Marconi</i>	p. 7
Introduzione	11
Capitolo 1	
Il progetto <i>Ripensare il Lavoro Pubblico</i> : riflessioni su un'esperienza di sostegno all'innovazione	15
Capitolo 2	
I nuovi scenari per la direzione del personale nei Ministeri e negli Enti Locali: le opportunità normative e contrattuali	37
Capitolo 3	
Il mercato interno del lavoro: i profili professionali	49
Capitolo 4	
Le politiche retributive: l'allocazione delle risorse nel Fondo Unico	83
Capitolo 5	
Lo sviluppo professionale: la progressione economica orizzontale	95
Capitolo 6	
I quadri intermedi e le posizioni organizzative	123
Capitolo 7	
Il sistema premiante: gli incentivi di produttività	139
Capitolo 8	
I sistemi di valutazione del personale	159
Capitolo 9	
Il processo negoziale tra politica e amministrazione: la definizione delle proposte istituzionali	175
Capitolo 10	
Le tendenze in atto e i principi per una buona gestione delle risorse umane	195
Bibliografia	235
Appendice: le Amministrazioni che hanno partecipato al Progetto	241

Presentazione

Questo libro raccoglie i principali risultati del progetto finalizzato “Ripensare il lavoro pubblico” del Dipartimento della Funzione Pubblica condotto in collaborazione con Aran, Anci, Upi, e Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, per sostenere i Ministeri, le Regioni e gli Enti Locali nell’individuare politiche innovative di gestione delle risorse umane.

L’iniziativa fa parte del più ampio programma di progetti finalizzati avviato dall’Ufficio per l’Innovazione delle Pubbliche Amministrazioni al fine di sostenere le amministrazioni nell’attuazione delle riforme, che riguardano il decentramento e la sussidiarietà, la semplificazione e il miglioramento gestionale. I progetti attivati sono nove e si occupano di alcuni aspetti cruciali del processo di cambiamento: l’autocertificazione, l’impatto della regolazione, il controllo di gestione, l’esternalizzazione delle funzioni amministrative, il decentramento, la comunicazione della riforma, l’e-government, la flessibilità del lavoro e la gestione innovativa delle risorse umane.

Ripensare il lavoro pubblico è il primo progetto finalizzato che si conclude, e in tale occasione sembra naturale trarre un primo bilancio di questa fase di vita del programma.

L’esperienza dei progetti finalizzati segna una svolta nelle politiche di sostegno all’innovazione da parte delle istituzioni centrali, e in particolare del Dipartimento della funzione pubblica. Tali politiche, infatti, sono ora fortemente orientate a valorizzare le conoscenze maturate a livello locale, ad ascoltare le esperienze dei protagonisti dell’attuazione della riforma, a coinvolgere attivamente le amministrazioni nella definizione e nella realizzazione dei servizi che il Dipartimento fornisce.

“Ripensare il lavoro pubblico” si conclude con la pubblicazione dell’omonimo volume. In esso si traccia un quadro delle problematiche di gestione del personale elaborato con il contributo di un’ampia rete di esperti, dirigenti e funzionari del settore. Il testo raccoglie infatti le espe-

rienze emerse e le riflessioni condotte, durante il corso dell'anno passato, nell'ambito dei "laboratori di apprendimento" a cui hanno partecipato numerosi responsabili del personale delle amministrazioni pubbliche italiane, confrontandosi sulle modalità di attuazione della contrattazione decentrata integrativa.

Il libro non dà conto di tutte le iniziative e di tutti i prodotti realizzati dal progetto: ad esempio, contemporaneamente a questo, viene pubblicato un testo che raccoglie alcuni significativi casi di studio realizzati sul tema della valutazione del lavoro, a livello italiano e internazionale sia nel settore pubblico, sia in quello privato.

Questi due volumi sono i primi di una collana editoriale, frutto del lavoro dei progetti finalizzati, che, ci auguriamo, possa rappresentare un utile punto di riferimento per tutti coloro che, a vario titolo, con il loro lavoro, sono impegnati nel miglioramento delle pubbliche amministrazioni italiane.

Pia Marconi
Direttore Generale dell'Ufficio
per l'Innovazione
delle Pubbliche Amministrazioni
Dipartimento della Funzione Pubblica

Ripensare il Lavoro Pubblico
Come gestire le risorse umane e la contrattazione
nelle Amministrazioni Pubbliche

a cura di Mauro Bonaretti e Lino Codara

Introduzione

Le politiche di direzione del personale rappresentano, in ogni Paese, una delle principali leve dei programmi di innovazione delle amministrazioni pubbliche. In contesti a così alta intensità di lavoro, appare infatti inevitabile individuare nelle risorse umane l'elemento centrale su cui impostare le politiche di cambiamento.

Il lavoro rappresenta la risorsa fondamentale per le organizzazioni che producono servizi pubblici, ma l'importanza di questo fattore, con la crisi del fordismo e l'affermazione di modelli produttivi flessibili caratterizzati dalla qualità diventa sempre più chiara anche nei settori tradizionali. In questo contesto le risorse umane diventano un elemento cruciale di successo. Gli sviluppi di questa consapevolezza si sono tradotti in idee e tendenze che assumono nomi e formule differenti (economia della conoscenza, sviluppo delle competenze, apprendimento organizzativo, mercato della conoscenza, etc.) ma che trovano il comune denominatore nel porre in evidenza, nell'era dell'economia dei servizi, la centralità delle risorse umane come fattore fondamentale per la competizione.

Da sempre la qualità dei risultati nei servizi pubblici dipende in larga misura dalle qualità professionali e personali dei lavoratori (degli infermieri, degli architetti, dei ricercatori, del personale agli sportelli...) che spesso sofferiscono, con la loro competenza e impegno, anche alle carenze strutturali o alle difficoltà operative delle Amministrazioni.

Da alcuni anni ormai la pubblica amministrazione ha avviato profonde innovazioni per affrontare e risolvere problemi di efficienza e di miglioramento della qualità dei servizi. Sono state introdotte nuove norme che modificano gli assetti istituzionali, sviluppano nuove politiche, semplificano i procedimenti. Sono stati realizzati interventi che ridefiniscono le strutture organizzative, i meccanismi operativi, le relazioni sindacali. Perché questi interventi producano effetti visibili e concreti per i cittadini, le imprese, la comunità, occorre che i dipendenti pubblici acquisiscano consapevolezza della rilevanza del loro ruolo, recuperino il valore della loro missione e ricostruiscano il senso profondo del loro lavoro.

Per queste ragioni sono state introdotte nuove regole nel rapporto di lavoro e nella contrattazione collettiva, ampliando gli spazi a disposizione delle amministrazioni per migliorare le politiche di gestione e sviluppo delle risorse umane.

Operare in questa direzione, però, non significa solamente agire sulle regole definite in sede di contrattazione collettiva, ma anche intervenire sulle modalità di selezione del personale, sulle logiche, i contenuti e le modalità della formazione, sui meccanismi della partecipazione e del coinvolgimento dei lavoratori alle decisioni.

Da questo punto di vista, i recenti CCNL hanno offerto nuove opportunità al livello decentrato per avviare logiche innovative di gestione, introducendo, tra l'altro, un sistema di inquadramento del tutto nuovo nel panorama del lavoro italiano.

Il progetto "Ripensare il lavoro pubblico" ha deciso di scommettere su queste nuove opportunità, accompagnando le amministrazioni italiane in un difficile processo di innovazione. Lo abbiamo fatto favorendo la formazione di una "comunità di pratica" dei responsabili del personale del settore pubblico impegnati in prima battuta nella contrattazione decentrata integrativa, supportandoli in questo percorso impegnativo e nella progressiva formazione di un'identità professionale più certa e stabile (relativa ad un ruolo che in questa fase di cambiamento, sta assumendo dimensioni di particolare complessità per le sollecitazioni a cui è soggetto).

Questo libro ha un duplice obiettivo: da una parte presentare la ricchezza e l'articolazione delle esperienze condotte dalle amministrazioni italiane nella gestione del personale, utilizzando le opportunità offerte dalla contrattazione integrativa; dall'altra fornire una guida pratica (di suggerimenti ed esempi) per tutti coloro che, nel settore pubblico, intendono affrontare la questione contrattuale in un'ottica di innovazione della gestione delle risorse umane.

Si rivolge, dunque, in primo luogo ai responsabili delle risorse umane delle amministrazioni pubbliche e si propone come possibile strumento di supporto per le scelte direzionali.

Il volume non intende avere una finalità prescrittiva o "manualistica" (non risolve dubbi normativi). Tanto meno intende suggerire la modalità "migliore" di gestire gli istituti contrattuali.

L'obiettivo, è invece quello, forse meno altisonante, ma certo più difficile, di far emergere, a partire dalle esperienze concrete, la ricchezza delle opportunità, la varietà delle possibili scelte strategiche, gli spazi aperti dal nuovo sistema contrattuale. Questo lavoro intende stimolare il lettore a ragionare sul proprio contesto organizzativo e sociale, ad interrogarsi sulle strade disponibili, sulla soluzione ritenuta più adeguata e coerente alle esigenze della propria realtà.

Questo testo, salvo che per inquadrare meglio alcuni temi, non riprende ed elabora concetti tratti da altri autori, ma cerca di fornire, in modo originale, elementi di riflessione, a partire dai casi affrontati e discussi nei Laboratori, con le Amministrazioni, cercando nell'esperienza i fattori di apprendimento.

Il libro pone maggiore attenzione alle realtà delle Regioni e degli Enti Locali rispetto a quelle dei Ministeri, in quanto la maggiore autonomia e differenziazione dei Comuni delle Province e delle Regioni ha consentito di raccogliere spunti più articolati. Ciò nonostante, per molti dei temi affrontati nel testo vengono riportati anche esempi tratti dalla contrattazione e dalle politiche di gestione del personale dei Ministeri, utili ad allargare la riflessione, anche alle amministrazioni centrali dello Stato.

Il volume è stato realizzato con il contributo delle amministrazioni che hanno partecipato ai "laboratori di apprendimento" e, più in generale, di tutte quelle che sono intervenute nei vari appuntamenti previsti nel percorso di "Ripensare il lavoro pubblico". Il loro contributo ci ha aiutato a comprendere meglio quanto sia complesso, ma anche esaltante, occuparsi della gestione delle risorse umane nel settore pubblico.

Infine abbiamo ritenuto utile offrire alcuni spunti e suggerimenti, sotto il profilo metodologico, a tutti coloro che intendono affrontare, in modo originale, percorsi di apprendimento: l'esperienza di "Ripensare il lavoro pubblico" è anche, a sua volta, un'originale esperienza di apprendimento organizzativo e di sostegno all'attuazione dell'innovazione, centrato su una logica di valorizzazione di una comunità di pratica.

Il libro si apre proprio con la presentazione delle logiche di azione del progetto e delle considerazioni tratte dall'esperienza realizzata – sotto il profilo delle modalità di sostegno al cambiamento –. Il secondo capitolo, invece, propone il quadro degli scenari aperti dalla nuova normativa sul lavoro pubblico e dal nuovo sistema contrattuale, per collocare la contrattazione integrativa nel panorama più ampio dell'innovazione nella gestione del personale nelle amministrazioni pubbliche.

I capitoli successivi, dal terzo all'ottavo, danno conto delle esperienze realizzate dagli Enti e dai Ministeri nella gestione degli istituti più interessanti (ai fini della direzione del personale) nella contrattazione decentrata integrativa: si tratta della definizione dei profili professionali, dell'allocazione delle risorse nel fondo unico di amministrazione, della progressione economica orizzontale, delle posizioni organizzative, degli incentivi di produttività, oltre che della gestione dei sistemi di valutazione.

Il nono capitolo presenta invece l'analisi dei processi che hanno portato le amministrazioni alla costruzione delle piattaforme istituzionali ed al confronto con le organizzazioni sindacali.

Ognuno di questi capitoli si apre con una breve introduzione di inquadramento al tema, seguita dalla descrizione delle principali variabili che configurano il campo delle possibili alternative percorribili sotto il profilo strategico e operativo. Vengono infine presentati i casi realizzati dalle amministrazioni, forniti esempi concreti e valutati i vantaggi e gli svantaggi delle diverse opzioni.

Il libro si conclude con un capitolo nel quale viene presentata una lettura complessiva della contrattazione integrativa in chiave di direzione del personale. Nel capitolo vengono messi in luce i comportamenti tipici, evidenziate le tendenze in atto, proposti alcuni principi di riferimento per innovare la direzione del personale nelle amministrazioni pubbliche e gestire la contrattazione integrativa.

Al termine di questa introduzione è doveroso ringraziare tutti coloro che, a vario titolo, hanno contribuito alla realizzazione del Progetto "Ripensare il lavoro pubblico" e dunque, indirettamente, hanno reso possibile la pubblicazione di questo volume. In particolare intendiamo ricordare:

Pia Marconi, Direttore Generale dell'Ufficio per l'Innovazione delle Pubbliche Amministrazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica e i suoi collaboratori.

Il Presidente del Comitato di Pilotaggio, Dr. Antonio Naddeo, Dirigente dell'Ufficio Relazioni Sindacali del DFP, e i componenti: la Dr.ssa Milena Garoia dell'Ufficio Studi Statistici dell'ARaN, la Dr.ssa Paola Padano dell'Ufficio Legale e Contenzioso del DFP, il Dr. Giovanni Salvadorini, Vice Segretario della Provincia di Pisa e componente designato dall'UPI, il Dr. Gaudenzio Garavini, Direttore del Settore Organizzazione Sistemi Informativi e Telematica della Regione Emilia Romagna e componente designato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, il Dr. Maurilio Segalini, Direttore del Personale del Comune di Cremona e componente designato dall'ANCI.

Tutte le Amministrazioni che hanno partecipato al Progetto, gli esperti che sono intervenuti nelle giornate di lavoro dei Laboratori di apprendimento e gli esperti e funzionari delle organizzazioni internazionali che hanno contribuito alle diverse attività di Progetto.

N.B. Ricordiamo che le informazioni e i dati del presente volume (sia quelli riguardanti il comparto Regioni ed Autonomie locali, sia quelli del comparto Ministeri) sono aggiornati alla data di chiusura dei laboratori d'apprendimento, cioè al dicembre 2000.

Capitolo 1

Il Progetto *Ripensare il Lavoro Pubblico*: riflessioni su un'esperienza di sostegno all'innovazione

1.1 “Ripensare il lavoro pubblico”: obiettivi e logiche di azione

“Ripensare il lavoro pubblico” è un progetto del Dipartimento della Funzione Pubblica teso a sostenere le amministrazioni locali e i Ministeri nell’attuazione del nuovo contratto di lavoro che, dopo un lungo confronto, ha introdotto profondi cambiamenti sul piano degli istituti e dei livelli contrattuali. In particolare due elementi, fra gli altri, presentano un forte livello di novità e determinano un elevato grado di incertezza tra gli operatori: l’introduzione della contrattazione integrativa decentrata e la modifica del sistema di inquadramento professionale e dei meccanismi di sviluppo retributivo.

Il progetto, realizzato con la collaborazione di ARaN, ANCI, UPI e Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, si colloca nell’ambito del più ampio programma dei progetti finalizzati al sostegno della riforma promossi dall’Ufficio per l’Innovazione nella Pubblica Amministrazione (UIPA) del Dipartimento della Funzione Pubblica. Attraverso questo programma, il Dipartimento ha inteso superare la logica del supporto alle amministrazioni tramite la distribuzione di incentivi economici, per provare ad intraprendere la strada dei servizi reali, con particolare attenzione alla valorizzazione e al trasferimento del know-how maturato nelle esperienze realizzate a livello periferico. La direttiva sui progetti finalizzati, emanata dal Ministro della Funzione Pubblica, prevede infatti che i progetti operino per raccogliere casi di innovazione, far circolare conoscenza e generare processi di apprendimento. Attraverso questo programma il Dipartimento intendeva modificare la relazione tra centro e periferia collocandosi in un ruolo di facilitatore e promotore dell’innovazione piuttosto che in una posizione di controllo e coordinamento di tipo tradizionale.

Tabella 1.1. Nuove logiche di sostegno all'innovazione

I programmi di sostegno all'innovazione tendono a passare da una logica di finanziamento delle singole esperienze locali ad un modello di sostegno centrato sulla erogazione di servizi reali alle amministrazioni (valorizzazione di comunità di pratiche, raccolta e diffusione di esperienze, modelli di riferimento costruiti dal basso, manuali di lavoro autoprodotti, testi di riflessione, opportunità di confronto e discussione, etc.)

L'obiettivo è principalmente quello di favorire lo sviluppo delle capacità locali necessarie per cogliere le nuove opportunità offerte, alle politiche pubbliche locali, dal processo di decentramento amministrativo, di valorizzazione dei margini di autonomia, di deregolazione.

L'obiettivo è sempre meno, quindi, quello di fornire risposte univoche alle numerose richieste di regolamentazione ancora provenienti dalla periferia (standard, regolamenti attuativi, circolari interpretative, soluzioni universali) e sempre più quello di far crescere competenze e capacità per leggere il proprio contesto di riferimento, definire le proprie esigenze, individuare le soluzioni adeguate.

I servizi pertanto saranno sempre più definiti e articolati attraverso una relazione evoluta tra fornitore e beneficiario, attraverso processi di empowerment della periferia e una connotazione attiva dei partecipanti. La prospettiva è quella di superare uno schema di

relazione basato su un centro finanziatore (o in alternativa erogatore di servizi etero-definiti) e una periferia richiedente (o in alternativa beneficiaria di servizi etero-definiti), per passare ad un modello di azione fondato sul coinvolgimento attivo della periferia nella definizione delle caratteristiche fondamentali del servizio stesso e nella sua concreta produzione. Il centro offre dunque un sistema di opportunità diffuse che per essere colte richiedono la partecipazione e l'investimento dell'impegno della periferia, attraverso processi di innovazione condivisa.

Per la natura strutturale dei servizi e la collocazione logistica dei beneficiari (nonché per i noti processi di innovazione istituzionale in corso), tali servizi non possono venire realizzati a livello centrale e fruiti a livello locale ma, sempre più spesso, realizzati e fruiti ad un livello territoriale intermedio, dove gli attori assumono un ruolo attivo nei processi di cambiamento. La prospettiva sembra cioè quella di agire, a livello territoriale, attraverso strategie di sostegno che contemporaneamente divengono processi di apprendimento collettivo e percorsi di costruzione di identità professionali. Divengono sempre più rilevanti così i ruoli delle istituzioni intermedie (Regioni, Province, Associazioni di rappresentanza, agenzie, consorzi) che rappresentano, sotto questo profilo, i soggetti chiave per assicurare uno sviluppo reale dell'innovazione amministrativa periferica.

In questa prospettiva, il progetto ha sviluppato una serie di azioni tese a raccogliere know-how dalla periferia, a incentivare una partecipazione attiva dei territori e a far sentire le amministrazioni “proprietarie” del progetto.

In questo senso il tentativo è stato quello di ridurre la distanza tra fornitori del servizio e fruitori provando a costruire insieme gli strumenti e le modalità di apprendimento.

Tabella 1.2. I principali criteri di riferimento nella progettazione di “Ripensare il lavoro pubblico”

<i>Gli obiettivi</i>	migliorare le competenze del sistema nella sua complessità (capacity building)
<i>Il ruolo del centro</i>	punto di riferimento per il governo dell'innovazione, attraverso la capacità di ascoltare, catalizzare e valorizzare risorse locali in una prospettiva collettiva
<i>Il ruolo delle Amministrazioni</i>	partecipanti e co-produttori dei servizi
<i>Il ruolo delle istituzioni intermedie</i>	funzione di raccordo sul territorio e tra centro e periferia
<i>Gli strumenti adottati</i>	azioni a livello di sistema (osservatori, laboratori e reti professionali, formazione alle figure chiave, ricerca e sperimentazione anche locale ma in funzione delle esigenze di sistema)
<i>Il legame di lobby tra centro e periferia</i>	volto a costruire condizioni di reciproco interesse in prospettiva (es. sperimentazione utile localmente ma anche in prospettiva di sistema)

Il progetto ha cercato di generare fiducia tra i partecipanti e di introdurre strumenti che consentissero la formalizzazione e la circolazione di know-how. A tal fine ha sviluppato tre funzioni di lavoro (perseguite attraverso l'impiego di alcuni strumenti operativi):

- **Funzione di ricerca.** È finalizzata a descrivere ed interpretare quanto accade nella realtà amministrativa, monitorando l'attuazione contrattuale delle politiche di gestione del personale e analizzando alcuni casi di innovazione realizzati dalle amministrazioni italiane e straniere. Viene realizzata tramite analisi quantitative, supportate da questionari, e analisi qualitative, realizzate attraverso studi di caso.

• **Funzione di elaborazione.** È finalizzata a produrre, a partire dalle esperienze raccolte ed esaminate, alcune riflessioni di carattere teorico, volte ad evidenziare, da un lato, i principi per una buona gestione del personale nel settore pubblico da suggerire alle amministrazioni e, dall'altro, gli interventi di sostegno da introdurre nonché le criticità contrattuali da affrontare. Tale funzione è stata realizzata attraverso i sette laboratori di apprendimento, nel corso dei quali le singole amministrazioni, Enti locali e Ministeri, si sono confrontate e hanno riflettuto sulle specifiche esperienze di gestione. Gran parte dei contenuti di questo volume scaturisce da questo lavoro: i casi citati, le indicazioni e i suggerimenti elaborati, sono stati individuati grazie alla partecipazione al progetto dei responsabili del personale.

• **Funzione di associazione e servizio.** È finalizzata a sostenere la creazione di una identità professionale della direzione del personale nel settore pubblico e ad offrire un punto di riferimento a tutte le amministrazioni che intendono innovare le proprie politiche di gestione del personale. La funzione associativa si pone l'obiettivo di far circolare esperienze ed opinioni, facendo partecipare in modo attivo le stesse amministrazioni che diventano così contemporaneamente *beneficiarie e fornitrici* del proprio lavoro. Il centro si limita a fornire orientamenti culturali: il suo ruolo primario è quello di coordinare offrendo opportunità di confronto piuttosto che soluzioni da imitare. Questa funzione viene perseguita tramite la gestione di un sito Internet interattivo, una mailing-list elettronica, una Newsletter, una serie di seminari e convegni realizzati a livello di laboratorio e a livello nazionale, la pubblicazione di libri per diffondere i risultati conseguiti.

Nella conduzione del progetto si è cercato di seguire le esigenze del gruppo delle amministrazioni aderenti piuttosto che imporre format predefiniti. La stessa relazione tra le attività di ricerca, riflessione, docenza, sperimentazione ha perso la sua tradizionale natura di separazione e sequenzialità. Il tentativo è stato quello di accompagnare un processo reale di cambiamento nel corso del quale sono state offerte diverse opportunità di apprendimento da cui potere attingere, nell'ambito di un percorso di sviluppo definito dai protagonisti stessi.

Un esempio può aiutare meglio a capire il progetto. Nella fase calda della contrattazione decentrata "Ripensare il lavoro pubblico" ha rappresentato un punto di riferimento per molte amministrazioni. In quel periodo il progetto è stato sommerso da richieste di interpretazione "autentica" di norme, ma, ciò nonostante si è limitato a fare circolare le risposte che venivano dalle amministrazioni (anche quando queste erano in

palese contraddizione tra loro). La ragione è facilmente immaginabile: si è voluto stimolare un atteggiamento pro-attivo e favorire la cooperazione tra colleghi, in una logica di ampliamento delle opportunità e di affinamento delle capacità individuali di contestualizzazione, di lettura dei problemi e di auto-generazione delle soluzioni. Il ruolo del progetto non è quello di offrire ricette alle amministrazioni, ma di favorire la creazione di una comunità di pratica.

Tabella 1.3. I laboratori di apprendimento

Nella configurazione globale del progetto “Ripensare il Lavoro Pubblico”, i Laboratori di apprendimento hanno costituito una esperienza significativa, soprattutto per quanto riguarda la metodologia seguita e le prassi adottate nel creare una rete di conoscenza, confronto e scambio tra i partecipanti.

Una rete che ha sviluppato relazioni non solo tra chi ha partecipato in prima persona alle attività, ma anche tra chi, all'interno delle varie amministrazioni, si è sentito coinvolto e interessato dai temi e dalle esperienze portati e condivisi nei vari Laboratori.

I Laboratori avviati sono stati sette: sei rivolti alle Amministrazioni del comparto delle autonomie locali, aggregate per area territoriale, uno dedicato specificamente ai Ministeri. Gli incontri organizzati sono stati in totale circa 140 (20 per laboratorio) e sono stati coinvolti, in modo continuativo, oltre 20 dirigenti del personale (ma anche direttori generali o organizzativi) per ogni gruppo, per un totale di circa 150 dirigenti coinvolti.

Tale risultato è stato ottenuto grazie ad un lavoro di progettazione dei Laboratori basato su scelte metodologiche chiare e condivise dall'intero staff di progetto, volte a sviluppare “l'ascolto” e

la condivisione. L'analisi delle esperienze di lavoro, degli atteggiamenti verso le innovazioni, delle strategie pensate o adottate nella gestione delle nuove norme e dei nuovi CCNL, delle difficoltà e dei problemi incontrati.

I coordinatori dei Laboratori hanno accompagnato e guidato questo processo con la consapevolezza di dover restare “figure di sfondo” per rendere “protagonisti” i partecipanti e i loro bisogni. Tale approccio ha fatto sì che il Laboratorio sia stato percepito come luogo “proprio”, spazio in cui le persone (che nell'ambito di amministrazioni diverse svolgevano lo stesso lavoro o vivevano esperienze comuni) hanno avuto per la prima volta l'opportunità di incontrarsi ed iniziare insieme un percorso di formazione, di costruzione di competenze, di condivisione dei problemi ma anche delle esperienze positive e dei progetti realizzati.

Per favorire la coesione delle amministrazioni rappresentate si è pensato di rendere i Laboratori “itineranti”, organizzando i vari incontri, a turno, in ognuna delle amministrazioni.

Il lavoro dei coordinatori è stato fondamentale per il successo dei Laboratori, soprattutto nei periodi di tempo che separavano un incontro

dall'altro (in media un mese). Alla base dell'organizzazione didattica e logistica dei Laboratori c'è stata, infatti, una programmazione che ha sempre tenuto conto delle esigenze espresse dai partecipanti in ordine ai temi da trattare e alle fasi della contrattazione integrativa da seguire ed approfondire.

Il percorso seguito dai Laboratori si è articolato in fasi, strutturate diversamente in ogni singolo Laboratorio in ordine alle specifiche esigenze, ma congruenti al disegno generale sopra delineato.

L'obiettivo principale è stato quello di seguire le fasi della contrattazione integrativa e analizzare le modalità di gestione degli istituti contrattuali e le strategie adottate, quando ciò è stato fatto, nell'applicazione delle nuove norme.

I primi incontri sono stati dedicati soprattutto all'ascolto delle esperienze, si è concesso ampio spazio alla discussione e al confronto e questo ha dato modo ai partecipanti di sentirsi coinvolti in un processo che per molti aspetti li accomunava.

Le criticità legate alle relazioni con le OOSS, le difficoltà nella suddivisione del Fondo Unico, la complessità di gestione del nuovo sistema di classificazione del personale e l'impegnativo lavoro di costruzione e ridefinizione dei profili professionali sono stati, tra i temi trattati, quelli più sentiti e dibattuti. E in molti incontri, sulla base delle

richieste dei partecipanti, sono stati invitati degli "esperti" per chiarire o approfondire specifici aspetti di tali tematiche.

Attraverso un questionario di valutazione, somministrato circa a metà anno, è stato possibile monitorare l'efficacia delle attività in corso, il gradimento dei partecipanti, le aspettative future e, sulla base dei dati raccolti, sono stati progettati i successivi incontri in modo tale da favorire lo sviluppo di questo percorso.

I coordinatori, attraverso strumenti opportunamente progettati (schede e questionari) hanno agevolato sia l'analisi delle esperienze che la loro diffusione e comparazione.

Grazie alle riunioni di coordinamento dei Laboratori, è stato possibile il confronto costante fra i coordinatori e i responsabili del progetto sulle metodologie e le prassi adottate. Tali incontri hanno spesso consentito di avvalersi delle esperienze di successo sperimentate nei diversi Laboratori e, in alcuni casi, di modificare alcune modalità di gestione delle attività.

Per quanto riguarda la diffusione all'esterno delle esperienze, essa è avvenuta principalmente attraverso il sito del progetto.

I Laboratori hanno inoltre esteso il loro ambito di attività partecipando e spesso promuovendo, in Italia e all'estero, incontri, seminari, convegni sugli argomenti sopra descritti.

Tabella 1.4. Il sito web "Ripensare" e il servizio "Infoscambio"

Sito web "Ripensare"

www.lavoropubblico.com

Il sito "Ripensare" è stato realizzato nel maggio del 1999 per facilitare lo scambio di informazioni connesse all'applicazione del contratto di lavoro del comparto ministeri ed enti locali. Il sito è uno degli strumenti messi a disposizione dei ministeri e degli enti locali, con particolare attenzione ai 1500 referenti appartenenti alle amministrazioni che hanno aderito al progetto. Lo scopo del sito è diffondere i casi, le esperienze e i diversi materiali raccolti dal progetto. In particolare viene facilitata la circolazione di contratti integrativi, esempi di profili professionali, sistemi di valutazione, regolamenti, esperienze di altri paesi, rassegne stampa specialistiche, itinerari di lettura, atti di seminari e convegni. Il sito Ripensare rappresenta un'esperienza di comunicazione via Internet destinata a supportare uno specifico segmento di dirigenti e funzionari pubblici, ed è diventato un punto di riferimento per coloro che cercano aggiornamenti e informazioni sul tema della gestione del personale.

Il sito in numeri:*

- Circa 36.000 visite
- 185 esperienze e strumenti di gestione (documenti inviati dalle Amministrazioni)
- 40 segnalazioni di libri specializzati
- 8 bacheche per i laboratori di apprendimento
- 95 notizie (news)
- 430 articoli nella rassegna stampa specializzata

- 6 numeri della newsletter "Ripensare"

*Dati elaborati fino al mese di marzo 2001

Infoscambio

infoscambio@funpub.it

La rete professionale "Infoscambio" è una mailing list che permette di lanciare richieste di informazioni, documenti, quesiti o problemi su temi relativi alla gestione del personale e dello sviluppo delle risorse umane. "Infoscambio" inoltra le richieste ricevute a tutti i componenti della rete, consentendo una circolazione delle informazioni basata sull'esperienza delle risorse professionali dei membri. Questa iniziativa intende valorizzare le competenze esistenti, nella consapevolezza che ciascuno può essere un potenziale consulente per i propri colleghi.

Infoscambio in numeri:*

- 700 partecipanti
- 650 messaggi pervenuti
- 361 messaggi inoltrati di cui:
- 174 quesiti
- 170 risposte
- 17 commenti e informazione varie

*Dati elaborati fino al mese di marzo 2001

Newsletter "Ripensare"

La newsletter "Ripensare" ha rappresentato un ulteriore canale di comunicazione, di confronto tra addetti ai lavori e di diffusione di esperienze

nel campo delle risorse umane, in grado di raggiungere anche le amministrazioni che non hanno accesso a Internet e non hanno partecipato ai laboratori di apprendimento. Ciascuno dei 7 numeri pubblicati e inviati ai 1500 iscritti contiene commenti di esperti, interviste a responsabili del personale e altre informazioni utili per i partecipanti al progetto. A queste pubblicazioni hanno collaborato diverse amministrazioni, sia attraverso i referenti dei Laboratori, sia attraverso coloro che hanno mostrato interesse per i temi trattati e hanno espresso la volontà

di contribuire al dibattito promosso dal progetto. La newsletter ha ospitato anche interventi di importanti personalità politiche, tra cui: Franco Bassanini; Neil Kinnock; Mo Mowlan e Al Gore.

La Newsletter in numeri

- 7 numeri pubblicati e consultabili anche attraverso Internet
- 1600 copie edizioni normali (Nn. I, II, III, IV, V, VI), inviate per posta
- 5000 copie edizioni speciali (Forum PA 2000 e Forum PA 2001)

1.2 La comunità di pratica dei responsabili del personale come sede di apprendimento

La comunità di pratica è formata da un gruppo di persone che svolgono una qualsiasi attività affine ed interagiscono tra loro in modo informale¹. Le persone, nella comunità, si ritrovano coinvolte in un'impresa comune e, in quella sede, trovano gli elementi di base per: a) generare orientamenti e strategie di traduzione, b) sviluppare sistemi di apprendimento, c) stimolare cooperazione, d) supportare la definizione di identità professionali.

A ben vedere, i quattro punti appena elencati costituiscono quattro grandi criticità del settore pubblico.

La loro traduzione operativa rappresenta ormai chiaramente il principale problema delle riforme e, più in generale, delle novità normative. L'apprendimento è, ancor più della formazione, una variabile chiave, ma poco gestita nelle organizzazioni pubbliche. La frammentazione organizzativa non può essere risolta solamente tramite misure di coordinamento strutturale che stimolano una crescita eccessiva, delle dimensioni delle amministrazioni, ma anche grazie alla maggiore cooperazione tra gli addetti. L'assenza di identità professionale è la questione da cui dipendono importanti criticità di governo del personale: si deve, infatti, fare i conti con identità storicamente deboli, non supportate nella costruzione e nella individuazione del significato del lavoro, radicate sulla casualità e individualità.

¹ Per una rassegna sul concetto di comunità di pratica si vedano: Werger, 1998. Gherardi, 2000. Tomassini e Bonaretti, 2000.

La comunità di pratica, in assenza di meccanismi più strutturati, può svolgere una funzione importante di supplenza. Può (parzialmente) sostenere gli individui nella difficile ricerca del senso del loro operare nelle organizzazioni e aiutare la loro crescita.

Con riferimento al gruppo socio-professionale dei responsabili del personale, la comunità di pratica rappresenta la soluzione che già autonomamente ma inconsapevolmente gli operatori cercano di perseguire: di fronte a novità normative, i responsabili del personale, come altri colleghi, affollano i convegni e seminari non solo con l'intento di ascoltare i relatori, ma con l'obiettivo di incontrarsi, riconoscersi, scambiare le esperienze, porsi domande.

Si incontrano anche per il bisogno e il piacere di sviluppare, attraverso altre modalità, l'abitudine già consolidata di confrontarsi sulle soluzioni tramite i contatti telefonici. In definitiva sviluppano una "comunità di pratica".

"Ripensare il lavoro pubblico" nasce da queste riflessioni. C'è una evidente e pressante esigenza di traduzione normativa, c'è una naturale tendenza di alcune figure professionali a creare comunità di pratica, su queste si è innestata la scelta del Dipartimento di valorizzare le esperienze della periferia.

In questo senso il progetto ha assecondato e stimolato lo sviluppo della comunità di pratica dei responsabili del personale utilizzando l'occasione del rinnovo contrattuale quale impresa comune attorno a cui coagulare gli operatori. Il tentativo è stato quello di valorizzare e accelerare i processi naturali di traduzione, apprendimento, creazione di identità propri della comunità di pratica, così come descritta in letteratura.

A tal fine le iniziative del progetto, già descritte nel paragrafo precedente, possono essere rilette dal punto di vista degli strumenti utilizzati.

- **Strumenti per la narrazione.** Sono finalizzati a rafforzare i meccanismi che nella comunità favoriscono la circolazione delle informazioni. Per questa ragione sono state effettuate ricerche, archiviati documenti, formalizzati saperi, attivate mailing-list e newsletter.

- **Strumenti di elaborazione.** Il progetto, nell'ambito dei laboratori, ha cercato di svolgere una funzione di stimolo all'apprendimento attraverso processi di "lettura" delle esperienze finalizzati a osservare in filigrana le logiche, i fattori di successo, le criticità. I risultati dell'esperienza raccolti in questo volume sono principalmente orientati a mettere in luce queste dimensioni.

- **Strumenti per la cooperazione e la creazione di identità.** Al fine di sviluppare, sul piano simbolico, un'identità di ruolo il progetto ha orga-

nizzato il primo incontro annuale dei responsabili del personale e ha avviato iniziative di confronto con l'associazione dei direttori del personale del settore privato. In questa fase, infatti, la figura del responsabile del personale, nel settore pubblico, pur essendo oggetto di molte aspettative, non è affatto definita in termini di missione e valori di riferimento. La positiva esperienza del viaggio di studio in Inghilterra organizzato dal progetto (che ha riscosso un forte gradimento tra i partecipanti), riflette con chiarezza l'esigenza di creare, anche attraverso il contatto quotidiano sentimenti di condivisione, alimentare condizioni di fiducia e di reciproca mutualità, rafforzare legami personali e modelli cognitivi comuni.

Tabella 1.5. Tipologia di azioni per la comunità di pratica

In linea di massima riteniamo sia possibile individuare quattro tipi di azione per favorire lo sviluppo di "comunità di pratica":

• **Ricerca, analisi, sperimentazione**

Il primo tipo è finalizzato a raccogliere le informazioni necessarie a orientare le azioni di sostegno, a individuare le aree di maggiore sofferenza e/o opportunità, a sviluppare nuovi modelli di intervento. Queste attività sono rivolte a sviluppare nuove logiche di intervento, a valutare a livello territoriale i bisogni di innovazione, a raccogliere esperienze, a valutare i risultati delle politiche di innovazione. Ad esempio: osservatori sull'attuazione delle riforme, progetti pilota, analisi preventiva di impatto dell'innovazione, studi di caso, analisi di ruolo e competenze di funzioni chiave, etc.

• **Trasferimento di conoscenze**

È rivolto ad aumentare il livello di conoscenze e informazioni messe a disposizione del sistema.

In questa categoria rientrano le azioni tese a fornire input alle amministrazioni del territorio sotto forma di informazioni e strumenti di lavoro (ad esempio la messa a disposizione di: casi di studio, risposte a quesiti, news e segnalazioni, conferenze e seminari,

indicazioni bibliografiche, strumenti e tecniche per il lavoro. Tali informazioni possono essere veicolate anche attraverso la rete informatica.

• **Apprendimento organizzativo**

L'obiettivo di questa area di attività è quello di favorire l'apprendimento di sistema da parte delle amministrazioni, sviluppando abilità e principi comuni di riferimento. Si tratta di azioni tese a fornire alle amministrazioni opportunità di riflessione e di definizione di valori, regole e principi professionali comuni. Fanno parte di questa area: laboratori di apprendimento, simulazioni e osservazioni partecipate, Forum di discussione, "incubatori". Molte attività possono essere realizzate tramite l'impiego di tecnologie di rete.

• **Stimolo all'attivazione di un mercato della conoscenza**

Questa categoria è rivolta a definire, strutturare e governare il mercato della conoscenza nel territorio. Comprende le iniziative tese a formalizzare i punti di domanda e offerta di conoscenza, a incentivare lo scambio e le dinamiche del mercato della conoscenza, a influenzare la domanda e orientare l'offerta. Possono far parte di questa area: la mappatura delle abilità e delle disponibilità di conoscenza nelle am-

ministrazioni e nei centri di produzione di conoscenza, la rilevazione della domanda, l'attivazione di responsabilità settoriali, l'introduzione di incentivi allo scambio e di sistemi di riconoscimento dell'offerta e della domanda di conoscenza (certezza e visibilità delle iniziative, conferme sui modi di agire), il monitoraggio e la pubblicizzazione dei meccanismi avviati, l'avvio di iniziative di incontro e la creazione di meccanismi fiduciari (es. stage, visite guidate), accompagnamento alla fattibilità di iniziative concrete di scambio (es. informazioni sulle opportunità etc.)

1.3 Evidenze empiriche e principali risultati nelle logiche di apprendimento

Il progetto ha ottenuto alcuni risultati interessanti in termini di partecipazione: hanno aderito oltre 1500 amministrazioni, tra cui le più grandi, con una copertura pari a circa il 75% della popolazione lavorativa; ai seminari e convegni hanno partecipato complessivamente oltre 2000 operatori interessati al tema.

In termini di prodotti si sono realizzate le prime ricerche estese sulla contrattazione decentrata italiana nel settore pubblico, si è avviato il primo studio che affronta la questione delle logiche di valutazione del personale mettendo a confronto casi del settore pubblico (italiani e internazionali) e del settore privato, è stato redatto questo manuale per la gestione del personale, nato, per la prima volta, dalle esperienze realizzate nelle amministrazioni. È stato realizzato il primo sito italiano completamente dedicato ai problemi della direzione del personale nel settore pubblico (con 36.000 visite).

Riconoscimenti al Progetto, sotto forma di richieste di collaborazione, partecipazione e inviti, sono venuti da diverse personalità (Al Gore, Neil Kinnock, Marjorie Mowlan), da programmi internazionali (Modernizing Government-UK, Reinventing Government-USA, OECD-PUMA), da associazioni e scuole (per tutte EIPA, ENA, AIF, AIDP).

In questa sede sembra, tuttavia, interessante osservare alcune evidenze empiriche che emergono dall'osservazione delle dinamiche progettuali, frutto, in particolare, di alcuni focus group realizzati con i partecipanti.

L'esigenza della traduzione normativa, come possibile impresa comune per i partecipanti, ha rappresentato effettivamente la condizione di partenza per sviluppare la comunità di pratica, al punto che, quando questo elemento è divenuto meno pressante, la comunità ha perso parte della sua efficacia.

La comunità nasce, in maniera preponderante, per rispondere al bisogno di riferimenti condivisi nel processo di attuazione dell'innovazione normativa.

Quanto più le norme aprono spazi di discrezionalità, tanto più la comunità diviene un luogo fondamentale per trovare punti di riferimento e depotenziare l'ansia dell'incertezza.

A fronte della possibilità di osservare le scelte dei colleghi, e della relativa tentazione di copiare le soluzioni, con il tempo emerge la consapevolezza che il confronto, anziché appiattire le posizioni in un "effetto fotocopia", stimola la valorizzazione delle differenze e il rifiuto di una applicazione acritica delle "best-practices".

Nel corso delle iniziative è infatti emersa, tra i partecipanti, la consapevolezza della complessità dei processi di diffusione e si è consolidata l'idea che un trasferimento meccanico delle soluzioni rappresenta una strada tanto velleitaria quanto pericolosa.

Per molti, accorgersi di questo, è stata una vera sorpresa. Oggi viene riconosciuto al progetto di aver stimolato la diffusione contestualizzata delle soluzioni. Gli stessi linguaggi utilizzati dai partecipanti non fanno tanto riferimento al "manageriale" o a immagini meccaniche del trasferimento, ma a figure metaforiche diverse (in alcuni casi i partecipanti si sono autodefiniti "stilisti di collezioni").

Tra i partecipanti si è sviluppato un modello di apprendimento cooperativo in cui le fasi di lettura, interpretazione e condivisione delle esperienze hanno sfumato i loro confini e si sono intrecciati a spirale. La comunità di pratica è stata riconosciuta come luogo nel quale non solamente apprendere strumenti di conoscenza più situati, ma anche come opportunità di crescita e di "sviluppo professionale graduale e capace di fare riflettere".

Infine, la comunità sembra essere da tutti percepita come luogo di costruzione delle identità, un punto di riferimento anche fisico, un luogo dove riconoscersi, una via per superare l'isolamento organizzativo. La comunità restituisce anche una percezione di ruolo agli operatori. Questi ultimi, a volte, sembrano non avere chiari i contorni fondamentali della loro missione ed il senso del loro lavoro. I responsabili del personale assumono talvolta, più ruoli: quello della parte datoriale e, contemporaneamente, quello di tutela sindacale, mostrando come il passaggio dalla dimensione paternalistico-gerarchica (caratteristica del rapporto di impiego pubblico), alla logica di scambio (propria del rapporto di lavoro di mercato) sia, prima che normativo, un fatto culturale. Nella comunità si scaricano anche le frustrazioni e le difficoltà di chi tenta di contribuire a processi di cambiamento vendone le contraddizioni. La possibilità di rompere l'isolamento, offerta dalla comunità, ha significato per i partecipanti anche avere maggiore forza verso l'esterno, nei processi negoziali con la controparte sindacale.

Tabella 1.6 Alcune frasi raccolte in un focus group nel laboratorio dei ministeri

“Quello che ci accomuna è l'esigenza di applicare un contratto collettivo nuovo e innovativo. È questo denominatore comune che ha favorito la creazione della rete”. “Ciascuno di noi all'interno della propria amministrazione non ha certezza di precedenti da poter prendere a riferimento per l'applicazione del contratto, ma deve creare qualcosa che prima non c'era”.

“È molto difficile dire: io prendo l'esperienza degli Interni, della Pubblica Istruzione e la calo dentro la mia amministrazione”. “In ogni ministero c'è una forte consapevolezza delle diversità della propria amministrazione e quindi non si cercano soluzioni simili a quelle degli altri ma occorre cercare una soluzione specifica”. “Si rischia l'effetto fotocopia quando le esperienze sono lette non sapendo cosa c'è stato dietro. Se non sai il modo in cui si è operato e non hai scambiato conoscenze, allora tendi a riprodurre.”

“Noi, in un certo senso siamo come degli stilisti: la collezione vale per tutta la stagione ma i modelli sono diversi”.

“Il problema è di come cambiare la mentalità. Non si può imporre un costrutto normativo che cambi la macchina mentre le persone restano sempre impostate sul vecchio sistema”.

“Grazie all'esperienza del laboratorio abbiamo potuto porre in essere una serie di discussioni all'interno del Ministero che hanno portato, anche sulla base di esperienze degli altri soggetti all'interno del laboratorio, ad utilizzare le esperienze in maniera più concreta, più pratica”.

“Ci siamo identificati con l'esperienza del laboratorio; insieme abbiamo potuto fare riflessioni altrimenti impossibili”. “Sapere che c'era un luogo in cui le ansie possono trovare collocazione mi è servito a rafforzare le mie scelte e a rompere l'isolamento”.

“Ciascuna amministrazione avendo ricevuto forza dall'insieme di tutti i partecipanti al laboratorio ha potuto contrapporre una certezza nei confronti delle controparti sindacali”.

“Sono cose che vanno avanti perché si basano su rapporti informali che funzionano sempre meglio di quelli formali”. “Per quanto mi riguarda l'approccio ha fatto breccia: coltivo le relazioni interne al laboratorio ma posso usare questo metodo anche fuori: oggi ho chiamato una persona per risolvere alcuni problemi ed è scattato un colloquio che credo sarà continuo”. “la rete è una cosa che ogni tanto si sfalda e poi si riprende... dipende da aspetti contingenti”.

In queste parole si leggono in controtuce alcune condizioni fondamentali per il funzionamento della comunità: la dimensione informale come caratteristica prevalente, la gradualità della relazione (che richiede fiducia per essere sviluppata), l'impegno (la comunità è molto costosa in termini di tempo) e la mutualità reciproca tra i partecipanti, la non standardizzazione delle forme di incontro, la funzione di stimolo che può avere uno strumento come il laboratorio, l'impossibilità di predeterminare in partenza gli sviluppi futuri.

L'incontro personale, durante le riunioni del Progetto ha rappresentato la base per alimentare fiducia e mutualità. La relazione solamente virtuale è sembrata prematura, anche se questo potrebbe essere solamente un dato contingente legato ad un gap tecnologico.

La netta sensazione è che la comunità non sia un dato stabile nel tempo. Si aggrega e disaggrega continuamente in funzione delle contingenze, muta nelle forme, si evolve in termini di esigenze e sembra subire scissioni e segmentazioni interne via via più aderenti alla similarità della pratica.

Emergono anche alcuni possibili limiti: proporzionalmente alla capacità di promuovere identità, la comunità fa emergere fenomeni di auto-referenzialità che potrebbero rischiare, in prospettiva, di sfociare, come avvenuto in altri casi di comunità, in atteggiamenti di corporativismo lobbistico.

A fronte del superamento della contingenza contrattuale, la comunità tende a perdere, come si diceva, parte della sua naturale ragione costitutiva, ma non per questo vengono meno le esigenze di riferimento dei partecipanti. In questo senso dunque, anziché ricercare una nuova impresa comune sulla quale cooperare, la tendenza è quella di cercare forme di istituzionalizzazione e riconoscimento formale. L'eccessiva propensione verso questa direzione potrebbe favorire una perdita dei connotati della comunità a vantaggio della dimensione associativa di natura sindacale. In questo sottile confine tra processi di apprendimento e identificazione di ruolo e processi associativi tesi alla tutela degli interessi dei partecipanti, sembra giocarsi il futuro di questa esperienza.

1.4 Riflessioni sull'esperienza e problemi di gestione

La comunità di pratica dei responsabili del personale risponde pienamente agli elementi descritti nella letteratura: nasce sulla base dell'esigenza comune dell'applicazione contrattuale; prevede forme mutualistiche basate su requisiti di impegno, investimento e fiducia reciproca tra i membri; viene utilizzata dai partecipanti non solo per la finalità più evidente dell'applicazione contrattuale, ma anche come fonte di apprendimento e di costituzione di identità.

La comunità, inoltre, appare aperta, dinamica e non definibile una volta per tutte. Si consolida e si dirada continuamente in funzione delle esigenze contingenti dell'impresa comune.

Utilizzare la comunità di pratica come veicolo di accelerazione dell'apprendimento e fonte costitutiva dell'identità di ruolo presenta indub-

bi aspetti positivi. Colpisce l'entusiasmo, l'energia, la vitalità che questa modalità riesce a liberare: l'attenzione è spostata verso forme di socializzazione delle competenze, anziché di ingegnerizzazione dei saperi individuali, recuperando anche la dimensione piacevole dell'incontro.

È possibile osservare anche alcuni aspetti problematici. In particolare risulta difficile rendere coerenti iniziative stabili come "Ripensare il lavoro pubblico" e i processi informali che si attivano e disattivano costantemente.

Tabella 1.7. Ipotesi di ciclo di vita delle azioni di sostegno alle "comunità di pratica"

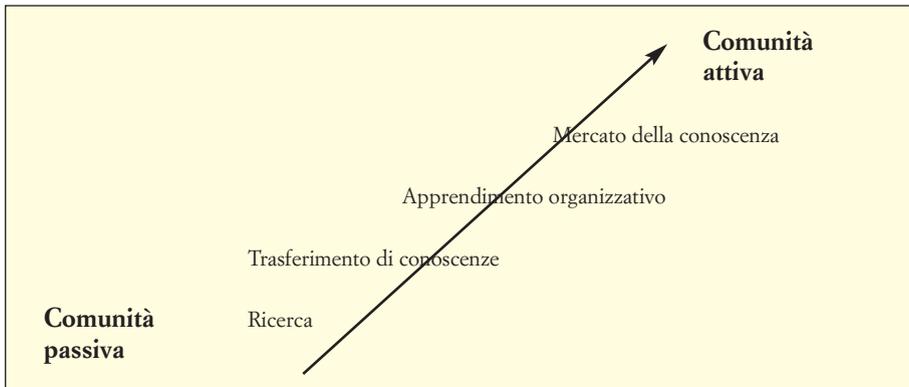
Lo sviluppo delle azioni di sostegno alla "comunità di pratica" deve essere coerente con la sequenza delle macrofasi del suo ciclo di vita.

Sotto questo profilo è possibile notare che la comunità primariamente opera attraverso la raccolta di conoscenze, lo sviluppo di know-how e l'erogazione di servizi. In un secondo momento, quando si è creata la massa critica di interesse, è più agevole sviluppare attività di networking e di apprendimento cooperativo. Le amministrazioni si avvicinano in una prima fase per ottenere risposte a bisogni primari di informazione. In un secondo momento il bisogno diviene più complesso e risulta naturale avviare le funzioni di apprendimento e confronto. In questo stadio più facilmente emerge l'esigenza di capire e contestualizzare le possibilità di azione e circoscrivere scelte e processi decisionali. Si manifesta cioè il bisogno di elaborare le informazioni e generare condivisione, elaborare esperienze, consolidare apprendimento e capacità professionali, mentre l'accumulo di nuove informazioni, da un lato,

perde interesse e, dall'altro, avviene all'interno della rete stessa. Questo meccanismo di cooperazione e confronto rende ancora più intensa la relazione e favorisce la creazione di vere opportunità per valorizzare nuove identità professionali, attivare mercati della conoscenza e modelli di knowledge governance. In questa prospettiva diminuisce il bisogno del confronto non finalizzato e aumenta l'esigenza di avviare iniziative comuni di lavoro.

È del tutto evidente che mentre nelle prime fasi il processo di sostegno avviene prevalentemente per input esterni con un ruolo attivo del programma, ma passivo della "comunità di pratica", nelle successive fasi si capovolgono i ruoli. Compito del programma diviene così quello di orientare e governare il sostegno, mentre la comunità stessa diventa sempre più protagonista.

La rappresentazione dello sviluppo di un programma di sostegno all'innovazione e alla valorizzazione di una "comunità di pratica" potrebbe essere assimilata ad una logica di ciclo di vita:



Nel lungo periodo la comunità di pratica potrebbe avere persino effetti negativi: la tendenza a voler definire forme stabili di coordinamento e a riprodurre modelli istituzionalizzati può facilitare la costruzione di identità chiuse e autoriferite. La cooperazione professionale interorganizzativa potrebbe, quindi, vedere nel corporativismo intra-organizzativo un suo pericoloso bilanciamento.

Tabella 1.8. Opportunità e rischi della comunità di pratica

<i>Opportunità</i>	Traduzione Apprendimento Cooperazione Identità
<i>Condizioni</i>	Impresa comune Informalità Impegno Fiducia Mutualità
<i>Strumenti</i>	Narrazione (newsletter, sito Internet, formalizzazione e circolazione di esperienze e materiali) Elaborazione (laboratori di apprendimento) Coinvolgimento (laboratori, conventions, viaggi di studio)
<i>Rischi</i>	Istituzionalizzazione Autoreferenzialità Corporativismo

Assume così una importanza nodale il ruolo di governo di questo processo. Si tratta, infatti, di saper seguire e assecondare le tendenze naturali della comunità avendo sempre come obiettivo lo sviluppo professionale e l'apprendimento. Ciò implica la necessità di orientarne le azioni ed il funzionamento, ancor più nel caso in cui a promuovere queste esperienze sia una istituzione.

Fondamentali si rilevano altri aspetti di queste iniziative. La comunicazione risulta una delle variabili più importanti, soprattutto nella fase di avvio. La semplice apertura di un sito, se non supportata da una adeguata campagna di informazione (brochure, interviste, articoli su riviste e quotidiani) e coinvolgimento (anche attraverso momenti di incontro e di conoscenza diretta come meeting, seminari, laboratori) può non determinare alcun effetto. Altro elemento fondamentale nella circolazione del sapere è la capacità di tenere alta la frequenza e la qualità delle informazioni messe a disposizione. Occorre essere attivi nella ricerca e nella raccolta dei materiali che devono essere adeguatamente formalizzati ed elaborati in funzione della loro utilità ed accessibilità. Un errore da evitare è quello di strutturare i canali di diffusione della conoscenza in funzione delle esigenze di chi produce. Cosa che avviene facilmente quando, anziché porsi nell'ottica di un partecipante alla comunità, ci si colloca nella prospettiva del soggetto promotore.

Ne consegue la necessità di rispondere a due esigenze cardine per il funzionamento di queste iniziative. La prima è quella di investire consistenti energie e risorse; la seconda reperire figure professionali complesse e assai rare nell'attuale mercato del lavoro. Saper comunicare, saper organizzare e coinvolgere i gruppi, sapere interpretare le esperienze, gestire le dinamiche di un gruppo e conoscere i contenuti concreti della pratica in oggetto sono abilità solo raramente patrimonio di un unico soggetto.

Tabella 1.9. Il processo di sostegno di "Ripensare il lavoro pubblico": fasi, strumenti, criticità

<i>Fasi</i>	<i>Strumenti utilizzati</i>	<i>Variabili critiche da gestire</i>
<i>Reclutamento</i> (Aggregare le persone intorno al tema)	Mailing alle amministrazioni Presentazione in eventi, convegni, articoli, siti Contatto diretto con i partecipanti	Banche-dati sulle amministrazioni e le funzioni Variabili di aggregazione o segmentazione Selettività della partecipazione

<p><i>Formalizzazione</i> (Formalizzare la conoscenza per la socializzazione)</p>	<p>Scheda di descrizione delle esperienze per i partecipanti Analisi delle esperienze nei laboratori tramite griglia comune di lettura Studio di casi approfonditi Ricerca sulla contrattazione</p>	<p>Atteggiamento dei partecipanti (partnership o passività) Propensione alla presentazione delle esperienze Criteri di selettività Grado di fruibilità immediata del materiale e necessità di elaborazione Funzioni dei casi e criteri di formalizzazione</p>
<p><i>Funzionamento a regime</i> (Facilitare e orientare la comunità)</p>	<p>Laboratori Sito Internet Newsletter Mailing list Seminari e convegni</p>	<p>Ruolo dei coordinatori di laboratorio Investimenti in tempo Costi di aggiornamento Modalità di gestione dei knowledge workers Rapporto tra grado di risposta alla domanda e orientamento della domanda Livello di integrazione con le istituzioni promotrici</p>
<p><i>Rilascio</i> (Definire le modalità di consolidamento o scioglimento dell'esperienza)</p>	<p>Accordi con uffici del Dipartimento, ARaN, FORMEZ, Associazioni professionali</p>	<p>Consolidamento o scioglimento Grado di istituzionalizzazione Grado e criteri di evoluzione (scissione, segmentazione, accorpamento) Istituzioni di riferimento Sostenibilità delle soluzioni</p>

Molto più spesso è necessario ricorrere a più figure professionali che completino il quadro delle competenze richieste. In quest'ultimo caso, si delineano ulteriori problemi: la polverizzazione degli incarichi con il conseguente rischio che l'impegno rappresenti una quota marginale non prioritaria nell'attività dei professionisti impegnati; la complessità dovuta alla gestione della necessaria interazione; la difficoltà di coordinare il lavoro di un sistema così articolato e composito di professionisti della conoscenza, tendenzialmente abituati a svolgere i propri compiti in termini individuali.

Tabella 1.10. Alcune lezioni apprese

<i>Dal punto di vista organizzativo</i>	<i>Dal punto di vista dei contenuti</i>
Il sostegno alla comunità non può funzionare senza un coordinamento organizzativo e una guida strategica. Una rete efficiente richiede investimenti, professionalità tecniche e competenze di gestione. Occorre assecondare il bisogno di "fisicità"	Andare oltre le "best practices", sfruttando la ricchezza delle esperienze. Gestire l'equilibrio tra risposta alle esigenze esplicite e orientamento allo sviluppo di nuove competenze.

Questa esperienza ha messo in luce, tre questioni di fondo:

- La diffusione dell'innovazione avviene tramite il contatto e la contiguità professionale tra le persone impegnate in un processo di apprendimento e non attraverso la ricerca e il semplice trasferimento di soluzioni efficaci. Questo dato implica che la costituzione di comunità fondate sulla pratica lavorativa ha uno spazio autonomo, eventualmente complementare alle tradizionali attività formative.
- Attraverso questa modalità si è dimostrato possibile superare il tradizionale approccio reattivo all'apprendimento rappresentato dalla sequenza "norma - formazione - apprendimento - realizzazione" che porta l'evidente limite di produrre i risultati attesi in un tempo talmente lungo da rendere di fatto anacronistico ciò che si è appreso. La comunità di pratica prende in considerazione ed agisce su input delle norme, ma sviluppa altresì crescita professionale, cooperazione, identità organizzativa e di ruolo, generando le competenze utili a saper affrontare autonomamente le modifiche del proprio lavoro e del suo contesto.
- L'investimento fatto, essendo centrato sui protagonisti dell'esperienza e sviluppando le loro abilità, produce un effetto moltiplicatore. Al contrario della formazione tradizionale il ruolo chiave non è tanto quello giocato dal docente (e dalle soluzioni di cui egli è portatore), ma dal partecipante (e dalle sue esigenze di contenuto, di relazione, di abilità, di appartenenza).

In definitiva è possibile individuare una prospettiva in cui si intravede la possibilità di superare un modello tradizionale di sostegno all'innovazione per arrivare a concettualizzare alcune linee di ricerca su cui poter sviluppare in futuro un nuovo paradigma di sostegno al cambiamento.

Tabella 1.11. *Il paradigma tradizionale di sostegno all'innovazione e i suoi limiti*

Il paradigma tradizionale

Il modello è fondato sull'ipotesi di supportare l'attuazione delle indicazioni presenti: date determinate norme di innovazione, si prevedono alcune iniziative specifiche di accompagnamento per favorire lo sviluppo di conoscenze e tecniche utili all'attuazione.

Il "frame culturale" che ispira gli interventi aderisce all'obiettivo di inserire nelle amministrazioni logiche di gestione orientate ai principi del "New public management", con particolare riferimento agli aspetti strutturali e visibili del cambiamento interno. Tale scelta è evidente rispetto agli argomenti trattati e ai meccanismi di governo della frammentazione amministrativa proposti (decentramento, nuove strutture, nuovi ruoli, poteri di direzione e valutazione).

Il modello tradizionale dunque opera sostanzialmente secondo una logica di tipo "push": la ricerca di soluzioni è finalizzata semplicemente al loro trasferimento (secondo la logica delle best-practices) e non tanto all'apprendimento dall'esperienza di lezioni utili.

L'enfasi sul ruolo degli esperti chiude coerentemente la struttura generale del modello e configura un quadro di riferimento che favorisce poco il coinvolgimento degli attori nei processi di innovazione.

In definitiva tale modello tende maggiormente ad investire risorse sulle soluzioni piuttosto che sulle persone.

I limiti del paradigma tradizionale di tipo reattivo

I limiti insiti nel modello tradizionale sono principalmente riconducibili ad una questione fondamentale: in una fase di forte turbolenza e cambiamento come quella attuale, utilizzare una sequenza razionale di allineamento tra strategie di innovazione e saperi degli attori del cambiamento crea un gap temporale troppo lungo. Una volta che anche tutti gli attori del cambiamento avranno appreso tutte le tecniche necessarie per realizzare gli specifici cambiamenti previsti dalle norme, sarà necessario procedere a trasferire nuove tecniche funzionali ad attuare nuove strategie di innovazione coerenti con un contesto che intanto avrà mutato le proprie esigenze.

Il limite principale del modello è cioè che non è teso a trasferire empowerment alla comunità dei lavoratori al fine di porli nelle condizioni di leggere il proprio contesto e progettare il proprio cambiamento. È in sostanza un modello più di tipo assistenziale/puntuale di breve periodo, che non incide sulle competenze di cambiamento di lungo periodo e che pone in condizioni di passività ed estraneità gli attori locali del cambiamento.

L'investimento è infatti sulle soluzioni specifiche realizzate dagli esperti anziché sulle competenze e sui modelli di apprendimento degli operatori.

Infine dal modello emerge una prospettiva di innovazione molto "interna" cioè poco propensa a considerare l'innovazione come uno strumento di miglioramento delle politiche pubbliche.

1.5 Una proposta alternativa per sostenere l'innovazione: il modello innovativo di tipo strategico

Il modello alternativo a quello tradizionale potrebbe essere definito “strategico”, in quanto non è tanto finalizzato ad attuare specifiche norme di riforma attualmente presenti, ma a valorizzare nel lungo periodo le risorse umane presenti nelle organizzazioni pubbliche. L'obiettivo è cioè quello di creare le condizioni e le competenze per emancipare gli attori del cambiamento al fine di contare su un nucleo di intelligenza diffusa, capace di autodefinire il cambiamento anche attraverso le opportunità offerte dai processi di innovazione normativa.

Da questo punto di vista, la prospettiva è quella di agire per creare competenze in grado di anticipare sul piano culturale i cambiamenti normativi piuttosto che reagire agli stessi.

A tal fine, dunque, si propone un modello capace di mettere in moto un sistema di meta-competenze trasversali utili ad affrontare scenari di cambiamento in evoluzione.

Da questo punto di vista la focalizzazione delle azioni dovrebbe essere rivolta ad affrontare problemi piuttosto che soluzioni. Ad esempio come affrontare il problema della frammentazione dei processi interni, interistituzionali e di connessione con gli attori del sistema sociale e produttivo, in una prospettiva di *governance*.

Questa prospettiva richiede dunque di realizzare azioni contemporaneamente più complesse e più focalizzate. Ad esempio governare la frammentazione è un aspetto più specifico rispetto al tema del management, ma contemporaneamente più complesso e interdisciplinare (gestione per processi, sistemi informativi, integrazione dei linguaggi e delle culture).

Inoltre il modello strategico di supporto richiede di investire su aspetti più *soft* (contesti cognitivi e competenze) e di agire in modo *pull*, valorizzando la progettualità locale e costruendo sistemi di relazione più evoluti tra fornitori e clienti. Da quest'ultima prospettiva emerge la necessità di pensare il cambiamento come un aspetto intrinseco del lavoro e non come qualcosa di estraneo ad esso. Si tratterebbe quindi di investire su forme di apprendistato e di training sul lavoro, riducendo gli spazi d'aula distanti dai contenuti lavorativi, ampliando le opportunità per le persone di riflettere sul proprio lavoro tramite processi strutturati di socializzazione e valutazione delle esperienze.

In sintesi si tratterebbe di agire in funzione di percorsi strutturati di apprendimento dal lavoro per favorire una riflessione sui contesti cognitivi e lo sviluppo di meta-competenze funzionali all'emancipazione intel-

lettuale degli operatori, investendo risorse per le persone anziché per le soluzioni e per l'esperto.

La prospettiva introdotta riporterebbe in un qualche modo le norme nell'alveo degli strumenti, sottraendo loro il ruolo di obiettivo, che in un contesto ad alta cultura dell'adempimento produce inevitabilmente distorsioni o ritualismo.

Tabella 1.12. I due modelli di sostegno a confronto: il modello tradizionale-reattivo e il modello strategico

<i>Caratteristiche</i>	<i>Modello tradizionale reattivo</i>	<i>Modello strategico</i>
<i>Finalità</i>	Efficienza ed efficacia	Funzionalità di sistema
<i>Ruolo della dirigenza</i>	Attuare le politiche gestendo le risorse	Interpretare la missione innovando la gestione
<i>Ruolo delle norme nei processi di innovazione</i>	Obiettivo: attuare le riforme normative	Strumento: utilizzare le riforme normative
<i>Prospettiva dell'innovazione</i>	Interna	Esterna
<i>Modello di management</i>	Le competenze seguono le norme	Le competenze anticipano le norme
<i>Riferimento culturale in ambito pubblico</i>	New public management	Knowledge development
<i>Variabili di innovazione</i>	Aspetti hard e strutturali	Processi e culture
<i>Rapporto tra centro e periferia (sostenitore e amministrazioni)</i>	Push / cliente	Pull / comakership
<i>Orientamento delle azioni</i>	Tecniche	Competenze
<i>Strumenti e fonti di innovazione</i>	Esperto esterno	Apprendimento dal lavoro
<i>Focalizzazione dell'investimento</i>	Soluzioni	Persone

Capitolo 2

I nuovi scenari per la direzione del personale nei Ministeri e negli Enti Locali: le opportunità normative e contrattuali

Questo capitolo è dedicato alla regolamentazione legislativa e soprattutto contrattuale del lavoro pubblico, in quanto essa rappresenta, alla luce delle riforme più recenti, un punto di riferimento ancora essenziale per comprendere le caratteristiche peculiari che la gestione del personale assume negli Enti locali e nelle Amministrazioni.

Come abbiamo già ricordato nell'introduzione al volume, infatti, a differenza del settore privato, molte delle tradizionali funzioni di gestione delle risorse umane sono normate dal legislatore (sempre meno) o dall'attività delle parti (sempre più) e dunque sottratte alle autonome decisioni datoriali. Se nell'impresa le politiche di incentivazione salariale, quelle di riconoscimento professionale (percorsi di carriera), di selezione del personale, nonché i sistemi di valutazione, sono gestiti dal management aziendale in funzione delle scelte strategiche, dell'incremento delle performances economiche e della maggiore efficienza, nelle Amministrazioni queste leve di gestione sono introdotte in un certo senso "dall'alto e dall'esterno", con un intreccio molto esteso tra contrattazione collettiva (a livello nazionale e decentrato) e attività della direzione del personale.

Tutto ciò ha inevitabili ricadute anche sulla qualità dell'intervento: se da una parte, infatti, le regole introdotte o bilateralmente possono rappresentare comunque opportunità per una organizzazione fondata fino a qualche anno fa essenzialmente sulla gerarchia, dall'altra, il rischio è che le politiche di gestione diventino semplici adempimenti amministrativi.

Questo pericolo naturalmente va ridimensionandosi tanto più la legislazione lascia il posto alla contrattazione e quest'ultima lascia spazio agli aggiustamenti locali.

2.1 Aspetti problematici dell'attuale disciplina del lavoro pubblico

È spesso diffusa l'impressione che il quadro normativo e contrattuale del lavoro pubblico contenga elementi di confusione che non consentono una chiara individuazione delle sue linee portanti. Questa impressione può derivare da due approcci non necessariamente disgiunti:

- il primo è quello di coloro che, avendo come punto di riferimento il rapporto di lavoro subordinato nell'impresa, criticano una perdurante ingerenza legislativa portata a regolamentare non solo gli aspetti salienti del rapporto individuale di lavoro, ma anche le procedure, i comportamenti e le scelte dei soggetti collettivi di rappresentanza di parte datoriale e sindacale;
- il secondo è tipico di quegli osservatori che, avendo come punto di riferimento la presunta e tradizionale stabilità della fonte legislativa, lamentano un eccesso di ingerenza della fonte contrattuale che comporterebbe un protagonismo sindacale deviante rispetto agli interessi generali di un'amministrazione pubblica.

A questi due approcci possono ricollegarsi due osservazioni, presenti nel dibattito anche autonomamente, che ne rafforzano la portata critica:

- al primo può collegarsi la critica di chi ritiene che la cosiddetta unificazione di norme tra lavoro pubblico e lavoro privato sia di fatto solo parziale dal momento che, anche ad opera della contrattazione collettiva e per lo spazio consentitogli dalla fonte legislativa, perdurino elementi di differenziazione su importanti istituti, quali il reclutamento, le mansioni, l'applicazione dello statuto dei lavoratori, le eccedenze, i regimi di orario;
- al secondo può collegarsi la critica di coloro che, orientati a limitare la presenza sindacale, soprattutto in materia organizzativa e gestionale, considerano la disciplina del lavoro pubblico una perdurante difesa delle prerogative sindacali e dunque un pesante intralcio al ridimensionamento dell'ingerenza delle organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori che proietterebbe i suoi effetti negativi anche sul settore del lavoro subordinato nell'impresa.

Ognuna di queste critiche contiene elementi di verità, ma commentarle separatamente rischierebbe di produrre un ragionamento frammentato e circolare che porterebbe, ancora una volta, a perdere di vista l'unicità del percorso di riforma. Proprio per tali ragioni preferiamo, in queste pagine, richiamare gli aspetti fondamentali delle innovazioni normative e contrattuali e, dall'interno di essi, dialogare con le critiche esposte.

Per fare ciò è necessario disporre di un filo conduttore in grado di aggregare ed ordinare fonti normative diverse ed istituti contrattuali. Dal quadro normativo di riferimento emerge la necessità di coniugare esigenze organizzative e di ruolo sociale delle amministrazioni ed esigenze di tutela del lavoro: si tratta in entrambi i casi di esigenze derivanti da principi di rango costituzionale, vivi anche nel tessuto sociale delle democrazie europee delle quali facciamo parte. Proprio per questo, individuiamo, quale base di partenza e di orientamento del nostro discorso, il tema della gestione dinamica del personale e delle sue connessioni con la gestione dell'organizzazione.

Va sottolineato come nel settore pubblico la contrattazione collettiva abbia un ruolo particolarmente incisivo nel determinare la regolazione del rapporto di lavoro, sia a livello nazionale che decentrato: ad essa vengono infatti affidate funzioni «di sistema» con il doppio fine di arginare l'intervento legislativo e di dettare deroghe alla legislazione generale sul lavoro. Se a ciò si aggiunge che il complesso sistema di relazioni sindacali affianca alla contrattazione istituti procedurali (informazione, concertazione, consultazione) e bilaterali (commissioni, comitati) di partecipazione, può sorgere il sospetto che l'attività organizzativa sia sostanzialmente condizionata dalla ricerca del consenso sindacale.

Questo sospetto può essere ulteriormente rafforzato dalle critiche che alle dinamiche della contrattazione collettiva sono state rivolte anche in tempi recenti in merito alle ingerenze sindacali nelle prerogative organizzative¹.

Nelle pagine successive faremo costantemente riferimento alla contrattazione collettiva proprio per la fondamentale funzione regolamentativa che essa svolge in questo settore e per la necessità di essere gestita responsabilmente e consapevolmente dalle parti negoziali.

Una seconda precisazione va fatta: dal momento che la funzione di queste pagine è quella di descrivere le principali innovazioni normative per la gestione delle risorse umane, non si potrà evitare di fare frequente riferimento a norme legislative ricostruite attraverso un modello interpretativo che abbiamo definito univoco. Questo costante riferimento a norme giuridiche e/o contrattuali non sottende una illuministica ed aprioristica fiducia in comportamenti virtuosi da parte di chi è chiamato a concretizzarne il dettato: il solo obiettivo che ci si propone è quello di delineare un possibile «quadro delle opportunità» per la gestione delle risorse umane.

¹ A questo riguardo si vedano anche le conclusioni contenute in Della Rocca, Rampino (2000).

Se questo servisse anche solo a far abbandonare la visione (per la verità assai diffusa) secondo cui le norme non rappresentano altro che un vincolo, queste pagine introduttive avrebbero assolto ampiamente il loro ruolo.

2.2 Il disegno riformatore

Il disegno riformatore (fin dalle linee di indirizzo contenute nella legge 421/1992, sulla base delle quali è stata emanata la prima versione del decreto legislativo 29/1993) ha avvertito la necessità di enfatizzare la dimensione organizzativa delle amministrazioni e l'introduzione di strumenti flessibili di gestione del personale. In primo luogo si trattava – come si diceva allora con formulazione simbolicamente evocativa ma non necessariamente esaustiva – di “depoliticizzare” l'organizzazione interna delle amministrazioni, affidando l'individuazione delle soluzioni organizzative e gestionali da una parte alla dinamica interna dei soggetti organizzativi e, quindi, alla responsabilità dirigenziale e dall'altra (sul piano del temperamento tra esigenze organizzative e di tutela), alle relazioni sindacali tra soggetti negoziali posti su un piano giuridico di pari dignità, seppure nella distinzione dei ruoli di rappresentanza.

Ognuna delle affermazioni appena fatte necessita di alcune specificazioni che servono anche a dare conto dell'evoluzione normativa e contrattuale che ha caratterizzato questi anni.

In primo luogo, la responsabilizzazione organizzativa di un soggetto interno all'amministrazione risponde all'esigenza di garantire ai fruitori dei servizi un interlocutore certo per quanto riguarda i riflessi che le dinamiche organizzative hanno sulla qualità dei servizi resi: la “depoliticizzazione” è innanzitutto orientata ad esigenze di trasparenza, di responsabilizzazione e di efficienza delle organizzazioni pubbliche. Ed è sulla base di queste esigenze che è possibile ricostruire, ed eventualmente valutare il processo legislativo che, iniziato nel 1990 con la legge 241 sulla responsabilità del procedimento amministrativo, conduce attraverso le diverse stesure dello stesso decreto legislativo 29/1993, fino alle recenti previsioni del decreto legislativo 286/1999. Capisaldi di questo processo, che comporta “l'identificabilità” e “l'unicità” del soggetto responsabile², sono l'attribuzione ai soggetti politici, una volta individuati, di obiettivi e risorse, e strumenti organizzativi “deboli” sul piano normativo (quali le di-

² Si veda il principio di responsabilità ed unicità, art. 4 legge 59/1997.

rettive), nonché le prerogative derivate dalla privatizzazione del potere organizzativo, oltre che di quello gestionale del lavoro del dirigente, come previsto dalla vigente disciplina dell'art. 4 del decreto legislativo 29/1993. Quest'ultima "privatizzazione" ha un valore fondamentale e di sistema nel nuovo assetto dei poteri organizzativi interni, in quanto comporta l'immediata riconduzione delle diverse tipologie di responsabilità al soggetto dirigenziale per le scelte operate.

La responsabilità organizzativa trova nella gestione delle risorse umane uno degli aspetti maggiormente delicati e complessi. Tale complessità è dovuta principalmente all'esigenza di coordinare secondo un progetto organizzativo unitario soggetti con diversità culturali, motivazionali e professionali. Nello stesso tempo, quanto più il personale si professionalizza e l'organizzazione diventa complessa tanto più diventa problematico integrare e coordinare i contributi dei dipendenti. La ricerca della flessibilità organizzativa e gestionale risponde quindi ad una esigenza di dinamicità complessiva dell'organizzazione e, in questo quadro, gestione del personale significa non solo gestione tecnica e disciplinare, ma soprattutto coordinamento ed indirizzo motivazionale del lavoro.

L'evoluzione normativa e contrattuale in materia di rapporto di lavoro pubblico cerca di rispondere a questa esigenza di modifica strutturale delle tecniche gestionali, allo scopo di costruire un alveo normativo che possa considerarsi un "catalogo di opportunità" e non un "decalogo di regole".

A questo proposito occorre considerare separatamente le due fasi della contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico: la prima, caratterizzata sul piano legislativo dalla stesura originaria del decreto 29/1993 e su quello contrattuale dai contratti validi per il quadriennio 1994-1997; la seconda, caratterizzata legislativamente dal decreto legislativo 29/1993 (così come modificato soprattutto a seguito delle nuove norme di indirizzo contenute nell'art. 11 della legge 59/1997) e contrattualmente, dalle scelte operate nei contratti nazionali validi per il quadriennio 1998-2001.

La logica gestionale del lavoro della prima fase è principalmente contenuta nel percorso di "tendenziale armonizzazione" tra regole del lavoro pubblico e privato, affidato alla contrattazione collettiva e da realizzarsi attraverso il sistema progressivo delle disapplicazioni delle norme pubblicistiche prevalenti.

In questa fase, durante la quale le regole dell'organizzazione mantengono la natura giuridica pubblicistica, le principali innovazioni gestionali del lavoro riguardano il regime degli orari, la accentuata affermazione del part-time, il collegamento della retribuzione accessoria alla realizza-

zione di progetti ed obiettivi. Nessuna modifica significativa è apportata alle tipologie di rapporto di lavoro, al sistema di inquadramento, ai meccanismi di progressione. Soprattutto, non sono indicate consequenziali connessioni tra scelte organizzative e flessibilità del lavoro.

Questa mancata connessione è dovuta principalmente a due fattori. Il primo è la separazione tra natura giuridica degli atti di organizzazione e natura giuridica degli atti di gestione del personale: i tempi, le procedure e, soprattutto, le responsabilità delle due tipologie di atto sono diversi e non necessariamente coincidenti e riconducibili allo stesso soggetto. Il secondo è dovuto ai tempi di modifica dei contratti nazionali che possono utilizzare due tornate contrattuali per pervenire alla piena contrattualizzazione e, quindi, al superamento della normativa precedente.

Quest'ultimo aspetto si collega anche all'intrinseco contenuto degli istituti contrattuali all'epoca vigenti: i contratti siglati nel periodo di vigenza della legge-quadro avevano introdotto importanti modifiche al rapporto di lavoro allo scopo di garantire "l'efficacia e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche", ma gli istituti modificati miravano sostanzialmente a garantire la certezza della prestazione più che l'adeguamento alle esigenze dell'organizzazione: ne è un esempio lampante il sistema di inquadramento e soprattutto la definizione dei profili professionali, connotati da una micro-determinazione del contenuto professionale di ognuno, in grado di evidenziare l'eventuale mancato rispetto dell'obbligo contrattuale, ma non di favorire un adeguamento dinamico tra modifiche organizzative e prestazioni esigibili.

In altri termini, con i contratti 1994-1997 si avvia una importante operazione di ripulitura normativa, di semplificazione della disciplina, di armonizzazione delle regole del lavoro; ma è ancora presto per poter parlare di integrazione costante e dinamica tra organizzazione e lavoro: il decalogo delle regole, seppure attutito, è ancora prevalente sul catalogo delle opportunità.

Una radicale innovazione si realizza nel corso della seconda fase di contrattualizzazione. Nel prossimo capitolo saranno analizzati specificamente i singoli istituti che favoriscono la gestione del personale così come definiti dai contratti nazionali di comparto 1998-2001; in queste pagine intendiamo continuare a fornire una ricostruzione ragionata del percorso che ha portato alla nuova disciplina, rinviando per gli approfondimenti su singoli aspetti alle altre parti del volume.

La seconda fase è caratterizzata da una accentuazione del principio di responsabilità che trova applicazione in tutti gli aspetti dell'attività di una amministrazione pubblica, e in particolare in quelli:

- istituzionali, attraverso l'affermazione del principio di autonomia delle amministrazioni che riguarda non solo le autonomie locali, ma anche, ad esempio, la scuola, le università, il sistema sanitario. Questo principio comporta la rottura di un modello burocratico tendenzialmente omogeneo al quale, negli anni precedenti, anche i contratti nazionali si erano adeguati con normative molto simili tra loro: in questo senso, le amministrazioni possono scegliere autonomamente il proprio modello organizzativo, anche se facenti parte dello stesso comparto;

- organizzativi, non solo per quanto già detto, ma soprattutto perché la nuova formulazione dell'art. 4 del decreto 29/1993 rende chiaro a tutti che aspetti organizzativi e di gestione del personale – con la sola esclusione degli elementi di macro-organizzazione elencati nell'art. 2.1 dello stesso decreto – fanno capo alla sola figura dirigenziale. Ciò comporta la possibilità per il dirigente di orientare organizzazione e lavoro secondo stesse logiche, pur se nel quadro degli spazi previsti dai contratti nazionali (questo aspetto verrà ripreso nel seguito);

- più propriamente riferiti al rapporto di lavoro. Il decreto legislativo 29/1993, come modificato soprattutto dal decreto legislativo 80/1998, procede senza ulteriori fasi intermedie alla piena applicazione di tutta la normativa privatistica al lavoro pubblico, affidando alla contrattazione collettiva il compito di definire nello specifico le modalità applicative e la disciplina di dettaglio. In particolare, e per quello che riguarda il tema della gestione del personale, le innovazioni maggiori riguardano le forme flessibili di lavoro e la possibile revisione dell'ordinamento professionale. Più in generale, ai contratti nazionali è affidata la funzione di definire i contenuti dei singoli istituti e quella di adeguare alle logiche organizzative delle amministrazioni pubbliche le specifiche discipline.

È questo uno dei motivi fondamentali per cui parlare di gestione del personale nel settore pubblico significa principalmente far riferimento ai contenuti contrattuali, non dimenticando però che tale disciplina è inserita comunque nell'ambito della legislazione prevista per il lavoro subordinato nell'impresa, fatta eccezione per le sole deroghe di contenuto (esplicita differente disciplina come, ad esempio nel caso del reclutamento e dell'adibizione a mansioni superiori) o procedurali (appunto l'affidamento della definizione collettiva ai contratti nazionali, come ad esempio nei casi delle forme flessibili di lavoro, della gestione dei trasferimenti e delle eccedenze) previste dallo stesso decreto legislativo 29/1993 a norma dell'art. 2.2.

I contratti nazionali di comparto validi per il quadriennio 1998-2001 possono quindi avvalersi di tutte queste modalità flessibili riguardanti l'organizzazione ed il lavoro e, significativamente, il loro contenuto si dif-

ferenza da comparto a comparto anche su aspetti importanti del rapporto di lavoro.

L'aspetto più importante di queste innovazioni – restando valido il rinvio al prossimo capitolo per l'analisi specifica delle discipline – riguarda l'elasticità delle ipotesi di soluzione riferite ad ogni singolo tema e lo stretto collegamento individuato tra verifica degli assetti organizzativi e applicazione delle previsioni contrattuali. In altri termini, l'attuazione degli istituti contrattuali più significativi (progressione orizzontale e verticale, posizioni organizzative, gestione del fondo) è strettamente collegata alla periodica programmazione organizzativa e del fabbisogno di personale, alla introduzione della valutazione dei meccanismi di verifica. Tra i diversi contratti di comparto non esiste una univocità nelle modalità di disciplinare i singoli istituti, ma è sotto gli occhi di tutti la stretta connessione tra organizzazione e lavoro in un reciproco contemperamento dinamico: la ragione di scambio nella contrattazione decentrata è ravvisabile nella disponibilità sindacale ad una gestione flessibile del lavoro a fronte dell'impegno di favorire e sviluppare le professionalità interne.

Per quanto riguarda il tema della responsabilizzazione dei soggetti, questa attiene soprattutto al sistema di relazioni sindacali, sia a livello nazionale che decentrato (di amministrazione).

Tale responsabilizzazione è particolarmente significativa nel lavoro pubblico, proprio perché alla contrattazione collettiva, soprattutto di livello nazionale, sono affidate funzioni fondamentali di definizione e tenuta dell'intero sistema normativo.

Sintetizzando e schematizzando tali funzioni, possiamo dire che alla contrattazione nazionale sono affidate le funzioni di:

- specificazione delle deroghe previste dal decreto legislativo 29/1993 alla disciplina del lavoro subordinato nell'impresa;
- argine alle ingerenze legislative riguardo alle materie non riservate ad atti pubblicistici e definite al primo comma dell'art. 2;
- integrazione della disciplina legislativa;
- regolamentazione del rapporto di lavoro;
- definizione del sistema di relazioni sindacali e, in particolare, degli ambiti di competenza della contrattazione integrativa.

Queste funzioni non sono nella sostanza dissimili da quelle che la contrattazione svolge nel settore privato; l'accento va più che altro posto sul fatto che esse, nel lavoro pubblico, sono previste da fonti legislative, mentre nel settore privato sono svolte in virtù della libera decisione delle parti, magari indirizzate da previsioni di accordi interconfederali.

L'esplicitazione legislativa delle funzioni può essere ricondotta a due ragioni che possiamo definire storiche del lavoro pubblico ma che, proprio per questo, non necessariamente devono valere automaticamente anche per il futuro:

- la prima si riferisce all'assetto tradizionale delle fonti nel lavoro pubblico. Essendo la legge lo strumento più idoneo a realizzare una devoluzione di disciplina da fonti pubblicistiche a fonti privatistiche, il ruolo della contrattazione ha finito per essere definito dalla stessa fonte. Raggiunto l'obiettivo, però, non è detto che nel futuro non possa essere la contrattazione collettiva stessa a decidere del proprio ruolo;

- la seconda si riferisce alle stesse vicende che hanno consentito di traghettare il "pubblico impiego" sulla sponda del lavoro subordinato "pubblico". Nella fase di definizione del progetto e della normativa della prima stesura del decreto legislativo 29/1993, le maggiori confederazioni hanno svolto un importante ruolo non solo politico ma anche tecnico, ed è naturale che questo ruolo si sia poi manifestato nelle previsioni legislative. Ciò non significa che, realizzandosi le condizioni di cui al punto precedente, soprattutto di stabilizzazione fisiologica del modello, non possano dissolversi le forme più ridondanti di definizione di ruolo.

Ma poiché la previsione legislativa contribuisce a rendere la contrattazione "fonte di sistema", oltre che di disciplina del rapporto di lavoro, attraverso le modifiche introdotte dal decreto 396/1997, il decreto legislativo 29/1993 si preoccupa di rendere reciprocamente affidabili le relazioni tra le parti, e ciò principalmente attraverso la previsione di regole e procedure per la individuazione dei soggetti di parte sindacale e l'esplicitazione degli interessi organizzativi di parte datoriale. In altri termini, le delicate funzioni di cui abbiamo parlato vengono affidate a soggetti che rappresentino in modo visibile gli interessi dei soggetti interni alle amministrazioni.

Questa logica può essere indagata in entrambi i livelli di contrattazione:

- 1) A livello nazionale. Ferma restando la competenza di rappresentanza e contrattuale dell'ARaN, la principale modifica riguardante questo livello di contrattazione riguarda la funzione svolta dai comitati di settore: introdotti con il decreto legislativo 396/1997, essi svolgono funzioni di indirizzo e verifica dell'attività dell'ARaN ed essendo più immediatamente espressione dei responsabili delle amministrazioni che compongono il comparto, sono in grado di definire in maniera più propriamente organizzativa i contenuti della proposta istituzionale e, di conseguenza, le soluzioni adottabili nell'ambito del confronto contrattuale. Sul fronte dei soggetti sindacali, come si sa, la credibilità degli interlocutori delle amministrazioni viene garantita dalla modifica delle regole per la misurazione della rappresentatività di sindacati e confederazioni.

2) A livello di amministrazione. Nel livello più delicato dell'organizzazione, dove le soluzioni adottate hanno effetti diretti sui servizi resi, il sistema di relazioni sindacali si avvale di un soggetto di parte datoriale con ampi poteri organizzativi e funzione negoziale esclusiva (come recentemente ha affermato l'ordinanza della pretura di Lamezia Terme). La rappresentatività dell'interlocutore sindacale è garantita dalla presenza delle RSU mentre il necessario raccordo con il contratto nazionale è favorito dalla presenza dei rappresentanti territoriali dei sindacati firmatari il CCNL di comparto.

Ma la gestione del personale assume un forte rilievo a questo livello di relazioni sindacali, se si tiene conto di altre considerazioni in buona parte ricavabili da quanto finora detto.

Come accennato, l'attuale disciplina degli istituti normativi e retributivi consente più soluzioni (sia interne ai singoli istituti, sia trasversali - ancora una volta vale il rinvio al prossimo capitolo); ma sull'insieme delle materie e, soprattutto, sul processo decisionale che determina le soluzioni, si sviluppa un articolato sistema di relazioni sindacali che potrebbero ipotecare le decisioni dirigenziali.

Questa possibilità, fisiologica in qualunque sistema di relazioni sindacali, non deve però essere eccessivamente enfatizzata. Infatti, nell'ambito delle diverse modalità di confronto, solo la contrattazione degli aspetti retributivi ha carattere cogente per il dirigente, comportando la necessità di un accordo per la modifica delle modalità di utilizzo delle risorse economiche. Negli altri casi, e soprattutto per le materie che non sono oggetto di contrattazione (informazione, consultazione, concertazione), l'obbligo dirigenziale ha come oggetto il corretto espletamento della procedura di confronto, senza vincoli ulteriori nel caso in cui non riuscisse a trovare soluzioni in grado di garantire il consenso sindacale e dei lavoratori.

Questo articolato sistema di ricerca di consenso finalizzato all'integrazione organizzativa delle diverse tipologie di risorse, non deve essere valutato come limite alla responsabilità dirigenziale ma, al contrario, come enfaticizzazione della sua funzione di governo dell'organizzazione nel suo complesso.

2.3 Alcune osservazioni conclusive

A questo punto possiamo tornare alle considerazioni svolte all'inizio di questo capitolo soprattutto per dire che le valutazioni sui sistemi normativi e contrattuali dei due settori (pubblico e privato) non possono es-

sere fatte per comparazione, quanto piuttosto per coerenze interne rispetto alle caratteristiche ed agli obiettivi di ciascun settore: lo stesso assetto contrattuale e normativo del lavoro subordinato nell'impresa ha le attuali caratteristiche perché si è sviluppato storicamente in modo coerente con le esigenze produttive, organizzative e di tutela del lavoro di quel settore. L'importante è quindi tenere presenti quali siano le caratteristiche e gli obiettivi del settore pubblico.

Nelle pagine precedenti si è cercato di evidenziare come il problema di fondo, forse non ancora del tutto risolto, è quello di evidenziare le responsabilità dei diversi soggetti e di fornire loro gli strumenti per operare liberamente nel rispetto delle rispettive posizioni e funzioni.

Su questo piano, l'intervento legislativo e quello contrattuale sono senza dubbio giunti ad un livello avanzato che può prefigurare assetti durevoli. Anche sul piano della gestione dinamica del personale, legge e contratto si sono distribuiti i compiti senza eccessive ingerenze reciproche e senza limitare, a livello di singola amministrazione, il ruolo organizzativo degli attori. E proprio di questa autonomia rendono conto le molteplici soluzioni date dalla contrattazione integrativa ai problemi applicativi dei diversi istituti. Ad esse sono dedicate le prossime pagine del volume.

Capitolo 3

Il mercato interno del lavoro: i profili professionali

3.1 I profili professionali, il sistema di classificazione e le trasformazioni del contesto

I profili professionali sono la parte emergente di un *iceberg* molto complesso risultato dell'azione di diverse "forze" che operano sul lavoro dipendente:

1. La prima è l'azione del mercato del lavoro. Come in ogni mercato, il libero gioco della domanda e dell'offerta determina differenze di prezzo della forza lavoro in funzione della disponibilità/rarità di persone in possesso di determinate competenze professionali e capacità. Di queste differenze di prezzo si trova traccia sia nella contrattazione individuale (tra lavoratore e datore di lavoro) sia in quella collettiva (tra le organizzazioni di rappresentanza degli interessi); in quest'ultima le differenze vengono formalizzate nel sistema delle qualifiche.

2. Una seconda forza che concorre a produrre l'iceberg è costituita dalla divisione del lavoro. La nascita delle grandi organizzazioni, combinata con i processi di standardizzazione dei prodotti e servizi, ha portato a fenomeni di differenziazione e specializzazione delle attività, analoghi nelle imprese (il taylorismo) come nella pubblica amministrazione (la burocrazia), caratterizzata dalle differenziazioni tra attività di esecuzione, di coordinamento, di definizione di processi e procedure, di programmazione e controllo. Anche se oggi sono in atto trasformazioni significative nelle organizzazioni e si parla sempre più insistentemente di modelli produttivi post-fordisti, caratterizzati da una maggiore flessibilità, è pur vero che permangono ancora differenze significative nei contenuti dei ruoli lavorativi.

3. La rapida innovazione tecnologica che induce significativi cambiamenti di processo e di prodotto provoca anche profonde trasformazioni dei contenuti dell'attività lavorativa e del valore sociale attribuito a determinate attività così come ad alcune caratteristiche del lavoro (ad es. l'e-

servizio dell'autorità, la competenza tecnica, l'abilità operativa, ecc.). Tutto ciò ha precisi risvolti sul piano dei riconoscimenti e della remunerazione del contributo dei lavoratori.

Il sistema di classificazione del personale – rappresentato, nel pubblico impiego, dalle categorie oggi, dai livelli e dall'inquadramento unico ieri – è lo strumento contrattuale attraverso cui viene formalizzata e “pesata” la diversità dei contenuti delle diverse attività lavorative: esso prevede l'indicazione di una scala ordinata di gruppi omogenei di profili professionali a cui corrispondono precisi differenziali salariali.

3.2 Le differenze tra il vecchio e il nuovo sistema di inquadramento

I nuovi CCNL dei comparti Regioni Autonomie locali e Ministeri innovano profondamente – concettualmente e strumentalmente – l'istituto delle qualifiche, forse anche oltre l'intenzione stessa delle parti.

3.2.1 Il sistema di inquadramento unico nel pubblico impiego

Il D.P.R. 347 del 1983 (art. 26) introduceva l'inquadramento unico anche negli enti locali, a dieci anni dalla sua prima comparsa nel contratto dei metalmeccanici e dopo essere stato applicato successivamente in tutte le articolazioni contrattuali del lavoro dipendente. Analogamente avveniva nel comparto Ministeri.

Il nuovo inquadramento collocava il personale in otto livelli (9 per i Ministeri, all'inizio degli anni '90) e nei contratti si definivano le declaratorie che permettevano di individuare i profili professionali propri di ciascun livello. I profili professionali che ne discendevano avevano come riferimento implicito un'organizzazione di tipo burocratico-tayloristico. Si trattava, infatti, di profili professionali basati sul principio delle mansioni (specializzazione su compiti predeterminati e tipologie di attività omogenee) e delle responsabilità attribuite con criteri prevalentemente gerarchici. Essi presupponevano una divisione del lavoro piuttosto rigida, fondata quasi esclusivamente su procedure, sulla standardizzazione dei compiti e degli adempimenti.

I profili erano costruiti incrociando una differenziazione di competenze, conoscenze ed esperienze per area (amministrativa, contabile, tecnica, educativa, etc.) e livelli di complessità/responsabilità /autonomia e definiti attraverso la descrizione di compiti operativi.

In questa struttura, l'organizzazione del lavoro appare come un *puzzle* di cui i profili professionali rappresentano i singoli tasselli. Il *puzzle* e i tas-

selli rendono bene l'immagine di un'organizzazione rigida che ha difficoltà ad assumere nuove configurazioni. I profili professionali così definiti sono incapaci di cogliere la complessità e la ricchezza dell'attività lavorativa, di valorizzare lo sviluppo delle capacità e delle competenze che si determina nella prassi lavorativa, nonché di tenere conto delle abilità relazionali che si sviluppano nei contesti complessi e che favoriscono la cooperazione tra soggetti e strutture. Queste ultime considerazioni sembrano essere implicitamente alla base del nuovo sistema di classificazione del personale introdotto nel corso del 1999 sia nel comparto Regioni - Autonomie locali che del comparto Ministeri. A quest'ultimo verrà dedicato uno spazio specifico nella seconda parte di questo capitolo.

3.2.2 Il nuovo ordinamento professionale del comparto Regioni ed Autonomie locali

Il nuovo sistema di classificazione del personale del comparto Regioni - Autonomie locali del 1/4/1999 (art. 3):

- sostituisce il livello professionale con la categoria
- riduce il numero dei livelli/categorie (e dunque dei differenziali salariali) da 8 a 4 (A,B,C,D)
- definisce nuovi criteri di definizione dei profili professionali, attribuendone l'individuazione alle singole Amministrazioni
- introduce all'interno di ogni categoria delle posizioni economiche, una dinamica orizzontale che valorizza le capacità professionali del lavoratore di "interpretare il ruolo", indipendentemente dai compiti assegnati.

L'innovazione è concettualmente assai profonda e accanto agli spazi e opportunità che offre, crea non poche incertezze gestionali.

I criteri per definire i profili professionali, infatti, hanno come riferimento non solo la dimensione della divisione del lavoro (specializzazione funzionale e operativa) ma anche la capacità soggettiva del lavoratore manifestata nel conseguire i risultati (semplici o complessi, riferiti alla prestazione o anche alla struttura organizzativa – a seconda della collocazione nell'inquadramento) a cui è preposto.

Tali criteri sono in prima istanza ricavabili dalle declaratorie delle categorie, all'interno delle quali le Amministrazioni dovranno collocare i profili che andranno ad individuare. Le categorie sono infatti definite sulla base di declaratorie che indicano "l'insieme dei requisiti professionali necessari per lo svolgimento delle mansioni pertinenti a ciascuna di esse" (art. 3, comma 4 del N.O.P.), ma anche dei contenuti dell'attività lavorativa derivanti dal sistema della divisione del lavoro (specializzazione fun-

zionale e operativa). Le variabili usate per individuare le categorie sono le seguenti:

Tabella 3.1. Variabili di individuazione delle categorie

	<i>Variabili</i>
<i>Le conoscenze</i>	Scolastiche di base, specialistiche, esperienza, necessità di aggiornamento
<i>Il contenuto</i>	Tipo (ausiliario, operativo, di concetto, tecnico, gestionale, direttivo), livello di responsabilità e ampiezza
<i>La complessità</i>	Da elevata a bassa predefinizione di attività, metodi, soluzioni possibili, complessità teorica
<i>Le relazioni</i>	Da predefinite a discrezionali, da semplici a complesse, negoziali, istituzionali

È chiaro che la definizione dei profili professionali corrispondenti a ciascuna categoria è strettamente connessa al modello organizzativo scelto e dunque richiede inevitabilmente una soluzione decentrata che tenga conto delle peculiarità dei singoli Enti; il contratto nazionale valorizza e richiede tale protagonismo delle Amministrazioni, ma si preoccupa di orientare le loro scelte in direzione del superamento del tradizionale modello di organizzazione statico e parcellizzato che abbiamo in precedenza criticato.

Se si supera il principio della divisione rigida del lavoro a vantaggio di una flessibilità orientata allo scopo e se si introducono, come elemento strutturante il funzionamento organizzativo, le capacità e le competenze del (richieste al) lavoratore, appare evidente la possibilità di utilizzare in maniera flessibile i dipendenti, in attività equivalenti per complessità e responsabilità, favorendo il raggiungimento degli obiettivi dell'ente e valorizzando, al tempo stesso, le potenzialità professionali della forza lavoro.

Dal momento però che la trasformazione verso sistemi organizzativi più dinamici appare nella Pubblica Amministrazione ancora lontana, il rischio è quello di creare pericolose tensioni, come quella che si produrrebbe se si provvedesse ad una nuova definizione di profili professionali, senza procedere anche ad una revisione coerente dell'organizzazione del lavoro. In altri termini, il concetto di categoria sposta il focus della valorizzazione, dal compito o attività a quella della capacità/competenza del lavoratore, introducendo nuovi strumenti contrattuali per valorizzarla, quali:

– **la dinamica orizzontale:** si tratta (come abbiamo visto nel capitolo di questo volume ad essa dedicato), della crescita retributiva all'interno della categoria regolata da un sistema di valutazione individuale, da definire in base alle indicazioni contrattuali (art 3 dell'ordinamento professionale), a livello di contrattazione decentrata;

– **la formazione:** regolamentata nell'art. 23 del CCNL; essa, oltre che essere un diritto del lavoratore, è finalizzata a sostenere la sua crescita professionale e ad aggiornare le sue competenze e conoscenze;

– **la dinamica verticale:** la carriera interna legata alla possibilità di passaggio da profili professionali inquadrati in categorie inferiori a profili corrispondenti a categorie superiori.

Con l'introduzione della dinamica orizzontale all'interno della categoria, come vedremo nel prossimo paragrafo, diventa più indeterminato il rapporto tra profilo professionale e riconoscimento salariale, perché la definizione delle posizioni retributive avviene sulla base dei risultati conseguiti e delle abilità e competenze messe in campo.

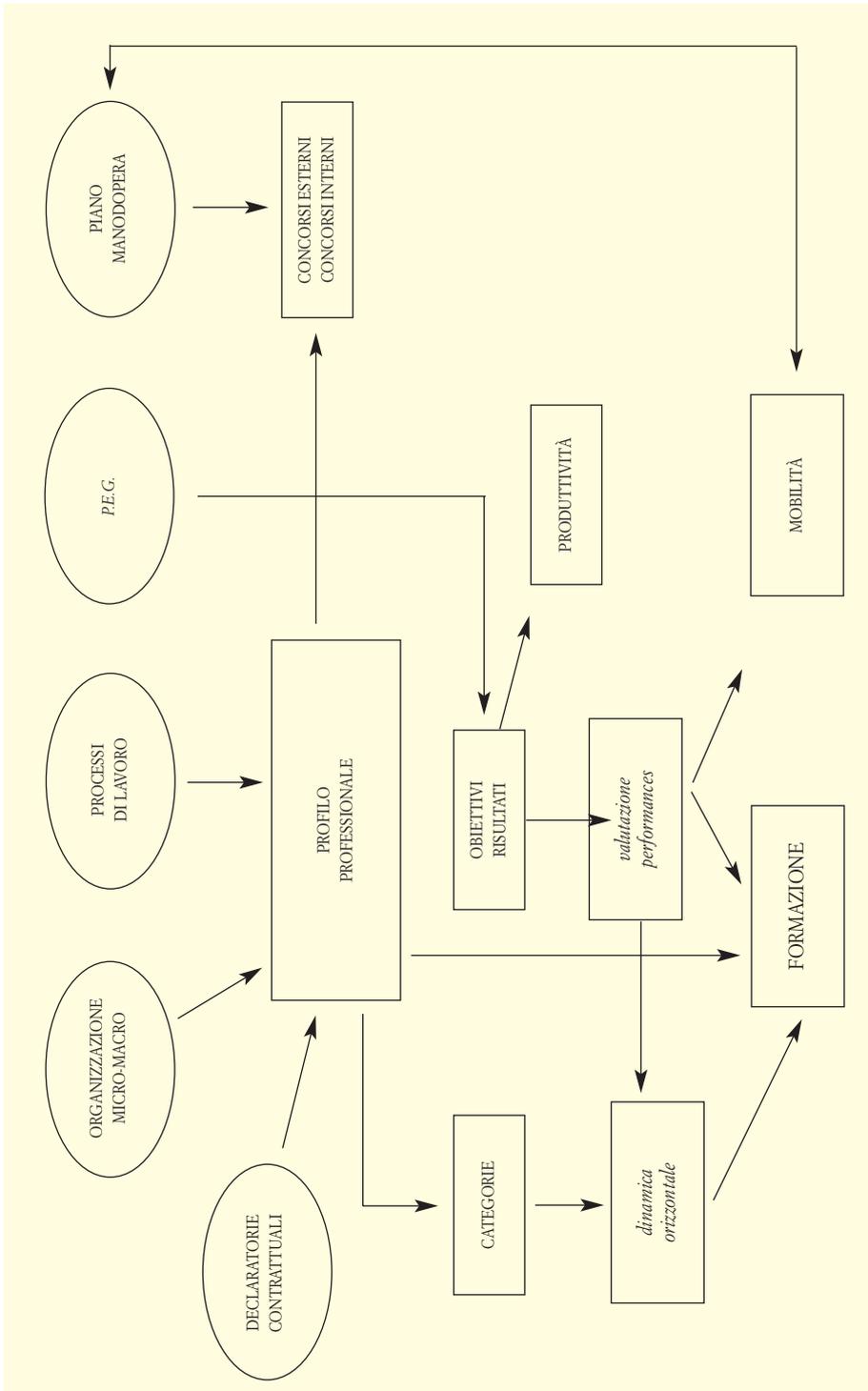
Questi istituti contrattuali possono essere gestiti sulla base delle vecchie logiche (per garantire incrementi retributivi a pioggia in cui l'uso della valutazione individuale viene depotenziato e ridotto a semplice meccanismo per giustificare gli aumenti) oppure in modo coerente con le esigenze organizzative.

3.3 I profili professionali e la gestione del personale

Nel contesto del nuovo ordinamento professionale e del nuovo contratto, la definizione dei profili professionali è quindi l'elemento centrale per la definizione di politiche di sviluppo del personale e per la costruzione di buone e coerenti prassi gestionali che sono ad esse intimamente connesse.

Il profilo professionale è il punto di congiunzione tra le scelte organizzative che si traducono e concretizzano in attribuzione di compiti, attività e responsabilità a ciascun lavoratore e la gestione di istituti contrattuali che determinano complessivamente la politica del personale.

Lo schema che segue rende conto di questa complessità e delle relazioni intercorse tra istituti contrattuali e sistemi gestionali.



Appare evidente che i profili professionali sono il punto che dà concretezza e sintesi ad alcune variabili sovraordinate:

- l'organizzazione, macro e micro, che definisce la suddivisione per responsabilità e unità operative. I profili professionali la traducono in termini di competenze necessarie e attività attribuite a livello di posto di lavoro;
- le declaratorie contrattuali che permettono di dare coerenza di descrizione e di valorizzazione economica;
- i processi di lavoro che determinano gli aspetti tecnici di divisione del lavoro e l'attribuzione al singolo di compiti e attività in funzione degli output produttivi.

Nello stesso tempo, è partendo dai profili professionali che:

- in funzione delle specificità professionali che essi implicano, si può definire per quali di essi sia necessario ricorrere a concorsi interni o a concorsi esterni;
- si determina l'appartenenza ad una delle quattro categorie contrattuali;
- si possono individuare meglio gli obiettivi o i progetti assegnati collettivamente o individualmente ai lavoratori (legandoli coerentemente ai contenuti previsti dai profili stessi) e il cui raggiungimento dà luogo all'erogazione dell'incentivo di produttività;
- si possono definire con maggiore efficacia programmi di formazione (collegandoli espressamente alle esigenze proprie dei profili professionali più critici);
- si possono definire criteri più accurati di gestione della mobilità e per l'esigibilità delle mansioni (che rispettino e valorizzino le professionalità esistenti).

Lo schema mette in evidenza:

- la necessità di costruire un sistema coerente tra gli istituti contrattuali e i sistemi gestionali di cui si dota ciascun Ente: la gestione del personale non può più essere considerata qualcosa di separato dalla gestione complessiva dell'Amministrazione.
- quali contenuti debbano avere i profili professionali perché possano essere un autentico elemento fondante e regolatore di questa rete di rapporti in cui si articola la gestione del personale. I profili dovrebbero, in particolare, contenere la definizione di:
 - requisiti di accesso: conoscenze di base, specialistiche e di esperienza;
 - contenuto organizzativo: responsabilità, autonomia di specificazione se di coordinamento, o di tipo professionale;

- contenuto tecnico: complessità dei processi di lavoro e delle attività che in esso vengono svolte;
- capacità organizzativa e relazionale.

Se questi elementi costitutivi della problematica di un sistema di gestione del personale non sono in qualche modo descritti nei profili professionali, vengono a mancare dei dati di base su cui fondare di volta in volta i criteri per la dinamica verticale, la progressione orizzontale, per definire i contenuti dell'attività formativa e per attribuire, coerentemente con l'assetto organizzativo, gli obiettivi per l'incentivazione.

3.3.1 *L'esigibilità delle prestazioni e l'equivalenza professionale*

Materia tipicamente contrattuale – soprattutto a seguito della contrattualizzazione del rapporto di lavoro e della privatizzazione del potere organizzativo sanciti dal decreto legislativo 29/1993 – l'ordinamento professionale necessitava di una riscrittura che superasse le “toppe di flessibilità” predisposte dagli abrogati artt. 56 e 57 dello stesso decreto. Di fatto queste due norme erano costrette ad operare in un angusto spazio. Non potendo intervenire direttamente sull'ordinamento – per la generalizzazione insita in qualsiasi provvedimento legislativo che mortifica le differenze organizzative – esse si proponevano il più limitato scopo di influenzare le modalità di attribuzione di mansioni di contenuto professionale diverso da quello posseduto dal lavoratore, consentendo in alcuni casi l'adibizione a mansioni superiori e, in altri, a quelle inferiori: scopo limitato, ma non per questo meno dirompente rispetto alla parcellizzazione e alla rigidità degli ordinamenti vigenti, e tale da consigliare più volte il rinvio dell'applicazione dell'art. 56 e, alla fine, la sua riscrittura e l'abrogazione dell'art. 57.

La vigente versione dell'art. 56 del decreto legislativo 29/1993 ci consente alcune importanti considerazioni utili al nostro esame.

In primo luogo è importante e significativa la sua stessa presenza nell'ambito del dettato del decreto legislativo. Il secondo comma dell'art. 2 del decreto legislativo 29/1993 ci dice che le disposizioni del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa si applicano, “fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto”; il richiamo immediato è all'art. 2103 c.c. che disciplina lo stesso istituto e che viene considerato derogato per l'aspetto relativo al riconoscimento automatico della professionalità superiore in caso di adibizione per un periodo di tempo alle relative mansioni: niente di più vero, ma anche di più limitato. In realtà la portata derogatoria dell'art. 56 è molto maggiore e riguarda direttamente ed immediatamente lo stesso concetto di “equivalenza” tra mansioni che, come sappiamo è alla base del nuovo ordinamento.

Infatti, l'art. 2103 c.c. non definisce il concetto di equivalenza demandandone di fatto l'interpretazione al giudice: quest'ultimo, non a caso, ha sviluppato un interessante percorso interpretativo giungendo ad affermare che il concetto di equivalenza deve essere connesso a quello di professionalità e cioè all'insieme di conoscenze e competenze acquisite nel corso del rapporto di lavoro. La mancanza di una definizione legale, in altri termini, ha consentito uno spazio all'interprete che di fatto funge da indirizzo e limite alle stesse possibili previsioni contrattuali.

L'art. 56 del decreto legislativo 29/1993 opera in maniera del tutto diversa, affidando alla contrattazione collettiva il compito di definire cosa debba intendersi per "equivalenza": in questo caso, quindi, il ruolo dell'interprete non può essere quello di assumere aprioristicamente le conclusioni della giurisprudenza in materia, ma quello di individuarne il contenuto nel dettato contrattuale.

Questo è un punto molto importante ai fini non solo della costruzione di un ordinamento professionale ma, soprattutto, a quelli della gestione delle risorse umane; su di esso è dunque utile soffermarsi ancora un momento.

Se il concetto di equivalenza va ricercato nel contenuto contrattuale, appare semplicistico richiamare *tout court* la giurisprudenza formatasi intorno all'art. 2103 c.c., anche se si potrebbe dire che, avendo anche l'art. 56 utilizzato la stessa formulazione del codice civile è obbligato ad attribuire ad essa il significato consolidatosi per via giurisprudenziale nel lavoro alle dipendenze dell'impresa. Ma una eventuale affermazione di questo tipo non riesce a spiegare perché, in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il decreto legislativo 29/1993, avrebbe introdotto un elemento di duplice flessibilità interpretativa: il primo affidando la definizione appunto ai contratti, il secondo – e proprio in ragione di ciò – consentendo diverse formulazioni del concetto di equivalenza (da parte dei diversi CCNL) che si annullerebbero se il riferimento obbligato dovesse essere quello interpretativo della giurisprudenza formatasi – ripetiamo – in assenza di una definizione legale.

Una conferma di quanto detto emerge dall'analisi dei contratti: anche solo soffermandoci solo sui due CCNL applicabili alle amministrazioni coinvolte nel progetto "Ripensare il lavoro pubblico" si nota subito come siano diverse le soluzioni adottate dal CCNL "Ministeri" e dal CCNL "Regioni e Autonomie locali":

1. **Il CCNL Ministeri**, che si articola su tre aree, consente l'inquadramento dei profili anche all'interno dei livelli economici, in ragione del loro differente grado di complessità e contenuto. In altri termini, in questo

caso, l'articolazione dell'ordinamento professionale e, quindi, dei profili ruota intorno ai livelli economici interni alle aree; sono essi che forniscono la struttura dell'ordinamento e, con riferimento ad ognuno di essi, si valuta l'equivalenza delle mansioni esigibili. In questo caso le declaratorie di area *necessitano* di una articolazione/differenziazione in profili da distribuire tra i diversi livelli economici.

2. Il CCNL Regioni e Autonomie locali, che si articola su quattro categorie, sostanzialmente unifica il ruolo di declaratoria e profilo (con la sola eccezione dei profili collocabili in B₃ e D₃), attribuendo alla prima una funzione più propriamente organizzativa ed ai secondi una più direttamente professionale riferita al lavoro; ciò significa che – come prevede il contratto stesso “ai sensi dell’art. 56 del decreto legislativo 29/1993, tutte le mansioni ascrivibili a ciascuna categoria, (...torniamo immediatamente sull’inciso...), sono esigibili”.

L’inciso recita “in quanto professionalmente equivalenti”: formulazione ambigua che si è prestata a due interpretazioni della locuzione “in quanto”, entrambe corrette sotto il profilo linguistico, ma con ripercussioni organizzative e di definizione dei profili, profondamente diverse. Chi a questa locuzione attribuisce il significato di “*se*” (*in quanto* siano *professionalmente equivalenti*) attribuisce ai profili professionali la possibilità anche di una ampia articolazione interna delle famiglie professionali, per cui le rispettive mansioni potrebbero non essere esigibili da parte di lavoratori appartenenti ad un profilo professionale diverso anche se inquadrato nella stessa categoria o, addirittura, nella stessa posizione economica. Chi, al contrario, attribuisce alla locuzione il significato di “*poiché*” (*in quanto* sono *professionalmente equivalente*) rende più praticabile una individuazione generale dei contenuti professionali dei profili (fino alla possibile coincidenza con i contenuti delle declaratorie) e, quindi, una più immediatamente flessibile gestione delle risorse umane.

È evidente che entrambe le soluzioni soddisfano il rinvio operato dall’art. 56 del decreto legislativo 29 del 1993, soprattutto perché, al di là delle diverse ripercussioni possibili sull’organizzazione, soddisfano l’esigenza di non rendere operante l’art. 2103 c.c. e di consentire una non immediata trasposizione del concetto di “equivalenza” coniato dalla giurisprudenza all’ambito dei diversi lavori pubblici definiti dai contratti collettivi nazionali.

Ma proprio perché sono i contratti integrativi ad operare più direttamente sui profili professionali, è ora utile soffermarsi su questo livello di decisione per enucleare alcune possibili soluzioni e procedure.

3.4 Le variabili di progettazione dei profili nella contrattazione integrativa

Normalmente la discussione si concentra su un problema di fondamentale rilievo che può essere condensato in due domande, anche intrecciabili tra loro: i profili devono essere molti o pochi? Ampi o stretti? Gli incroci-limite di questi quesiti sono “pochi profili professionali ampi” e “molti profili professionali stretti”.

Vediamo quali sono vantaggi e svantaggi di queste due alternative limite:

1. Nel primo caso, *il profilo professionale può descrivere in termini lavoristici le caratteristiche professionali*, utilizzando anche in modo aderente, i contenuti delle declaratorie di categoria: in questo modo i profili possono essere numericamente molto limitati, dal momento che si limitano a “personalizzare” le caratteristiche dell’organizzazione e le abilità necessarie al suo funzionamento. In altri termini, profili limitati ed ampi sono conseguenza di una descrizione essenziale dell’organizzazione e derivano direttamente da tale descrizione. La graduazione tra profili appartenenti alla stessa famiglia professionale avviene solo in conseguenza di una graduazione di complessità dell’organizzazione che richieda significativi spostamenti di professionalità che giustifichino il passaggio al livello superiore. Le differenze tra profili ascrivibili a categorie (o aree diverse) sono più netti e con ciò si limitano le tensioni determinate da mutamenti di mansioni; le differenze tra profili della stessa categoria sono limitate poiché descrivono le diversità di professione, ma non quelle di professionalità. Questo metodo consente una ampia manovra nella gestione del personale e permette di far fronte con più facilità ad eventuali carenze momentanee di personale, dal momento che il “tasso di permeabilità” tra profili è, tendenzialmente assoluto. Questo modello richiede, però, un alto livello dirigenziale nella gestione del personale, dal momento che la generalità (non genericità) della descrizione del profilo rende meno determinabili le singole mansioni esigibili.

2. Nel secondo caso, *l’individuazione dei profili professionali avviene in maniera più vicina alla descrizione della posizione lavorativa* e, quindi, anche prescindendo dalla minuziosa esposizione delle mansioni, rende queste più facilmente ricavabili. In altri termini, un numero ampio ed articolato di profili fotografa frammenti specifici di organizzazione individuando le caratteristiche professionali utili all’espletamento di quella particolare funzione. Questa caratteristica può essere comune sia nella graduazione dei profili (utili alla progressione verticale) che all’accorpamento di profili nella stessa categoria o area con la duplice conseguenza di rende-

re più diffuso il ricorso a progressioni verticali e meno facile la gestione combinata di profili afferenti alla stessa area o categoria. Inoltre, si presenta più problematica la redistribuzione del personale in caso di assenze o carenze temporanee di personale e vanno definiti, a fini di recupero di flessibilità, criteri e modalità di permeabilità anche parziale tra profili. Una definizione puntuale e articolata dei profili rende più semplice la gestione statica del personale, dal momento che la mansione esigibile è più immediatamente individuabile.

Come è facile comprendere, il concetto di equivalenza gioca un ruolo diverso in ognuno dei due modelli di inquadramento sinteticamente descritti: nel primo caso esso ha potere interpretativo limitato, dal momento che il contratto stesso rende equivalenti, in quanto aggregate, un numero maggiore di mansioni, anche appartenenti a posizioni lavorative diverse; al contrario, nel secondo caso, l'equivalenza rischia di assumere un connotato definitorio dell'inquadramento, e non solo di tutela del lavoro, dal momento che è interpretativamente più arduo comparare la professionalità di figure dal contenuto simile ma rispetto alle quali non è possibile far riferimento all'insieme di abilità e competenze maturate nel corso del rapporto di lavoro (patrimonio professionale).

Per concludere su questo punto e fermo restando che l'equivalenza professionale del lavoro pubblico non è deducibile da quella consolidata dalla giurisprudenza, un ulteriore limite all'operatività di quei canoni ermeneutici che non sia lesivo dei diritti dei lavoratori ma che consenta un utilizzo flessibile del lavoro, è recuperabile attraverso l'individuazione di un numero limitato di profili, ampi nella loro descrizione e tendenzialmente riproducenti i contenuti delle declaratorie. Preoccupazioni di immediata esigibilità della mansioni sono invece "soddisfacibili" attraverso una articolata e differenziata descrizione dei profili, tale da rendere il profilo meno vicino alla declaratoria e più vicino alla posizione lavorativa: in questo modo la mansione dovuta è più facilmente individuabile e quindi controllabile.

3.4.1 I problemi applicativi e le alternative adottate da Regioni ed Autonomie locali

Solo in un quinto dei contratti analizzati¹ si trova qualche indicazione sui profili professionali. In due contratti si fa cenno ai profili professionali, rimandando a documenti separati o in fase di elaborazione. Se nella

¹ Ancora una volta il campione a cui ci si riferisce è quello descritto nel capitolo di questo volume dedicato alla ripartizione del Fondo (cap. 4).

generalità dei casi, la tematica dei profili professionali non è stata affrontata nella contrattazione decentrata: è perché le Amministrazioni hanno proceduto con una trasposizione, tecnicamente non difficile, dei vecchi profili dall'inquadramento unico nelle attuali categorie, secondo i criteri presenti nell'accordo sul nuovo ordinamento professionale. Questo dato non è sorprendente.

Diverse sono le cause che lo determinano:

1. La prima, di più immediata comprensione, è dovuta alle opportunità economiche immediate che il nuovo ordinamento ed il contratto offrivano. Ci si riferisce sia alla dinamica orizzontale che a quella verticale. Esse infatti sono regolamentate e definite in tutti i contratti decentrati analizzati.

La dinamica orizzontale, (ovvero l'incremento retributivo nella categoria), infatti può essere affrontato prescindere dai profili professionali, essendo legato a criteri di valutazione della prestazione lavorativa che hanno come riferimento la categoria. Certo tali criteri sono, o rischiano di essere, un po' generici e perdono specificità; potrebbero essere più puntuali se fossero legati ai profili professionali.

La dinamica verticale, cioè la carriera, in molti contratti viene assicurata attraverso concorsi interni basati su anzianità, titolo di studio, attività formativa svolta ad hoc per il concorso, e prova selettiva con criteri più o meno rigorosi. In altri casi si procede, invece, ad "accertamenti" che vanno dalla semplice verifica dei requisiti, a prove pratiche di valutazione della competenza acquisita.

In questo caso, l'assenza di ridefinizione dei profili professionali contestualmente all'introduzione del nuovo sistema di classificazione, rappresenta una grave carenza: i criteri prevalenti di selezione per la carriera, infatti, non sono organizzativamente fondati su differenziali di competenze richiesti in relazione all'organizzazione del lavoro ed al ruolo in essa richiesto ai lavoratori, ma su elementi curriculari generici posseduti da ognuno di essi.

2. Questo dato si lega anche alla seconda causa. Un ordinamento professionale ha un suo ciclo di vita che va ben oltre il singolo contratto. L'introduzione dell'inquadramento unico nell'ente pubblico avviene nell'83 e dura sino al '90, ma nell'industria esso è stato introdotto nei primi anni 70 e in molte categorie è ancora vigente.

Se assumiamo una dimensione temporale ancora più ampia si può notare che il sistema delle qualifiche è cambiato nella generalità del lavoro dipendente solo due volte dal dopoguerra a oggi. Quella contenuta nel nuovo ordinamento professionale è la terza.

I cambiamenti introdotti sono sempre il frutto e la combinazione di profonde trasformazioni avvenute nei processi e nelle tecnologie di lavoro e nei contenuti del lavoro e quindi nella trasformazione delle figure professionali tradizionali e dell'insorgenza di nuove figure.

Rispetto a questi cambiamenti l'Ente pubblico è, sino ad oggi, meno soggetto all'impatto con il nuovo, meno sollecitato al cambiamento da co-genze di mercato, né ha una tradizione sindacale di contrattazione decentrata dell'organizzazione del lavoro.

Il nuovo ordinamento professionale se da una parte testimonia la volontà delle parti contraenti di introdurre sostanziali novità nell'organizzazione e nella concezione del lavoro dell'Ente pubblico dall'altra, nella generalità dei casi, non trova ancora negli Enti e nelle organizzazioni sindacali aziendali e territoriali, quella disponibilità e preparazione che possono farlo diventare un elemento di innovazione.

Se quanto detto precedentemente da ragione del numero assai limitato di contratti decentrati che hanno inserito al loro interno la ridefinizione dei profili professionali, ciò non significa che i contratti stipulati non contengono significative novità o differenziazioni.

I casi esaminati sono: le Regioni Basilicata e Veneto, i Comuni di Firenze, Torino, Varese e Fiumicino, le Province di Genova, Lodi e Lecco.

Dall'analisi emergono due tipologie significative (anche se è difficile dire quanto rappresentative).

1. Nella definizione dei profili professionali il *Comune di Varese* e il *Comune di Fiumicino* fanno esplicito riferimento al contratto del 1983 (D.P.R. n. 347/83). In essi *i profili professionali sono costruiti intrecciando le "aree professionali" riconosciute come tali in quel contratto, con le quattro categorie del nuovo contratto.*

Le aree professionali rappresentano la dimensione delle competenze omogenee (ausiliaria, amministrativa, contabile, tecnica, educativa, vigilanza, etc.), le categorie la dimensione della complessità, dell'autonomia, della responsabilità (esecutore in cat. A, operatore/collaboratore cat. B, istruttore cat. C, quadro cat. D). Ne emergono 32 profili "funzionali" che rappresentano, al di là di ulteriori elementi di specializzazione operativa, i criteri di divisione del lavoro e di classificazione.

I 32 profili funzionali vengono successivamente trasformati in profili professionali specificando ed articolando ciascuno di loro per tipologie di specializzazione tecnica o di prodotto, diventando così 105.

La descrizione dei profili professionali avviene rifacendosi ai compiti assegnati e graduandoli secondo i criteri del contratto del 1983.

Ne emerge un sistema estremamente articolato e altamente formalizzato che sicuramente rappresenta l'organizzazione del lavoro esistente.

Se l'obiettivo è quello di consolidare l'organizzazione esistente, questo approccio, anche se in contraddizione con la formulazione del nuovo contratto, permette una elevata regolazione degli aspetti di dinamica organizzativa e contrattuale. Esso però entra in difficoltà per la gestione sia dell'art. 56 del D.L.vo n. 29/93 relativo all'esigibilità delle mansioni, che dell'art. 4 dell'ordinamento professionale, relativo alle progressioni verticali.

Le progressioni verticali o carriere si basano su un principio di mercato del lavoro interno: l'elevato numero di profili fa sì che se essi fossero assunti come criterio di reclutamento non ci sarebbero le condizioni numeriche per un'attività selettiva e le possibilità di carriera sarebbero irrigidite per ciascun lavoratore.

Per cui, in realtà, le regole per la dinamica verticale, paradossalmente, tendono ad essere relativamente aspecifiche ai profili professionali e tendono a far prevalere i criteri dell'anzianità e del titolo di studio.

I criteri adottati al Comune di Varese sono in buona sostanza gli stessi adottati dal Comune di Fiumicino con la seguente formulazione: "l'ordinamento professionale... viene rideterminato in aree professionali specialistiche... in ogni area sono collocate figure professionali individuate tenendo conto della specializzazione e mansione correlata all'area stessa".

2. Nelle altre sette esperienze analizzate si procede alla *ridefinizione dei profili avendo come riferimento la declaratoria del nuovo ordinamento professionale relativa alle categorie* (art. 3 dell'ordinamento professionale e allegato A).

Gli accordi in questione sono tra loro diversi per livelli di definizione dei profili, per la modalità con cui sono costruiti, per il riferimento esplicito o, più sovente, implicito all'organizzazione del lavoro esistente.

In tutti è comunque richiamato con forza l'obiettivo di realizzare, attraverso i profili, una maggiore flessibilità di utilizzo delle risorse umane e di gestione delle carriere individuali (la dinamica verticale).

La flessibilità spesso non è intesa solo come flessibilità d'impiego (ovvero come lo svolgere mansioni diverse o parzialmente proprie di altri profili professionali), anche se essa è prevista esplicitamente in tutti gli accordi, ma come definizione di profili professionali in cui più che la specificazione di compiti esigibili si punta sulla individuazione di linee di attività che hanno come riferimento i prodotti ed i relativi processi produttivi, lasciando in secondo piano la specificazione dei compiti.

Così come in tutti gli altri accordi, i criteri di differenziazione delle categorie sono costituiti da: titoli per l'accesso, responsabilità, complessità dei processi e delle relazioni.

Appare chiaro che in questi nuovi profili il riferimento non è più l'impiego "specializzato" del personale nella mansione, ma la costruzione di specializzazioni che hanno come riferimento processi produttivi, o output di prodotto.

In tutti i casi esaminati questo tipo di logica porta ad una netta riduzione del numero dei profili professionali. Esso è comunque fortemente dipendente dalla quantità e varietà dei prodotti - servizi erogati e dai criteri di distinzione professionale e di mestiere introdotti nei profili professionali.

Ad esempio, in alcuni casi, si sono definiti profili di operaio specializzato individuando le caratteristiche professionali in termini generali (Provincia di Genova) e dichiarando in nota le relative specializzazioni (edile, elettrico, meccanico, etc.), oppure costruendo un profilo per ciascuna specializzazione pur restando identiche le attribuzioni a livello di definizione dei processi, complessità, relazioni, criteri per l'accesso.

Nei contratti analizzati, laddove è riportato il dato, si va da un massimo di 66 profili professionali per il *Comune di Firenze*, a 19 profili per la *Provincia di Lecco*, a 21 profili per la *Provincia di Genova*.

Nell'accordo del *Comune di Torino* pur non venendo riportato il numero dei profili professionali si fa esplicito riferimento ad accorpamenti di profili professionali con "medesima tipologia di prestazioni lavorative... pur esplesata in ambiti e contesti lavorativi diversi".

Solo in due dei contratti esaminati vengono riportati ed esplicate le definizioni dei profili professionali: quello della *Regione Lombardia* e quello della *Provincia di Genova*.

Tabella 3.2. Scheda caso Provincia di Genova

CATEGORIA A

Profilo: Operatore Attività Produttive

Accesso: A1

<i>Variabili</i>	<i>Descrizione</i>
<i>Conoscenze</i>	Relative all'uso di strumenti o macchine semplici e ai materiali utilizzati
<i>Contenuto Ampiezza e Complessità</i>	Attività prescritta di facile interpretazione con limitata autonomia operativa che produce risultati predefiniti e parziali rispetto al processo e agli obiettivi da conseguire

Relazioni Attività a bassa relazione esclusivamente all'interno della squadra e caratterizzata da un rapporto di dipendenza e da autonomia limitata

Appartengono a questo profilo gli operai comuni della manutenzione stradale, edile e impianti

CATEGORIA B

Profilo: Addetto Attività Produttive con specializzazione tecnica

Accesso: B1

<i>Variabili</i>	<i>Descrizione</i>
------------------	--------------------

<i>Conoscenze</i>	Livello di formazione professionale specialistica o equivalente. Conoscenze consolidate e abilità specifiche nell'uso di macchine da semplici a complesse, di impianti, di materiali anche tra loro eterogenei e l'acquisizione di metodologie operative attinenti la specializzazione. L'aggiornamento è riferito ad aspetti normativi specifici, produttivi e/o merceologici
-------------------	--

<i>Contenuto Ampiezza e Complessità</i>	Attività che producono un risultato produttivo significativo e completo, anche con connessioni elementari con le specializzazioni connesse, realizzato in autonomia rispetto alle modalità operative e applicando metodologie e procedure note avendo come ambito una specifica specializzazione produttiva
---	---

<i>Relazioni</i>	Attività con relazioni all'interno della squadra, assumendone anche la conduzione, e con i ruoli sovra-ordinati di supervisione e programmazione e di interfaccia con interlocutori esterni relativamente alla propria autonomia operativa
------------------	--

Appartengono a questo profilo operai specializzati, provetti, edili, elettrici, idraulici, ittico-faunistici, meccanici, addetti tipografia e eliografia e altri

CATEGORIA C

Profilo: Tecnico Servizi Amministrativi

Accesso C1

<i>Variabili</i>	<i>Descrizione</i>
------------------	--------------------

<i>Conoscenze</i>	Conoscenze metodologiche e/o di prodotto e procedure di tipo specialistico e/o complesso (la base teorica è la
-------------------	--

*Contenuto
Ampiezza e
Complessità*

scuola superiore) nelle diverse tipologie dei ruoli amministrativi di provvista ai pubblici bisogni; l'aggiornamento è legato a modifiche della normativa e/o degli strumenti e di formazione connesse a cambiamenti organizzativi

Attività caratterizzate da variabilità dei problemi posti e dall'aggregazione di diverse dimensioni amministrative, economiche e gestionali, con responsabilità dei risultati, relativi a specifici processi, attraverso la gestione autonoma delle sequenze di lavoro, con una significativa ampiezza delle soluzioni possibili su modelli e regole predefinite secondo l'esperienza di settore; l'autonomia operativa, soggetta a supervisione programmata, richiede la capacità di interpretare informazioni numerose e complesse, nonché di agire su un iter procedurale ampio

Relazioni

Attività che implica relazioni interne, anche di tipo negoziale e con unità organizzative diverse da quella di appartenenza e relazioni esterne di natura diretta e complessa, anche come interfaccia con il cittadino

Appartengono a questo profilo gli impiegati specializzati dei vari settori di produzione amministrativa

CATEGORIA D

Profilo: Funzionario Amministrativo

<i>Variabili</i>	<i>Descrizione</i>
<i>Conoscenze</i>	Specialistiche, di natura tecnica rispetto ai processi e approfondite in relazione alle attività della propria Unità Organizzativa (U.O.) e alla tipologia di prodotti/servizi a cui è preposto. L'aggiornamento è connesso a modifiche normative e gestionali inerenti al proprio lavoro. Conoscenze scolastiche corrispondenti alla laurea o esperienze equipollenti.
<i>Contenuto Ampiezza e Complessità</i>	Esercizio sistematico e autonomo di attività di tipo gestionale, orientate all'ottenimento di risultati, talvolta anche di difficile perseguimento, che possono richiedere l'aggregazione di variabili di differente natura (giuridiche, economiche), come specialista dei processi. È richiesta la capacità di interpretare informazioni certe, numerose, eterogenee, di complessa interpretazione; il processo produttivo è ampio, articolato, codificato e sog-

getto a variabilità. Sono frequenti le interazioni di tipo procedurale con altre unità organizzative anche esterne all'Ente. Talvolta lavora per progetti che possono assumere il carattere di unicità, apportando all'interno di gruppi di lavoro le proprie competenze specialistiche.

Relazioni Sono funzionali sia all'interno dell'unità organizzativa di riferimento, sia con le unità organizzative con le quali ha una sistematica interfaccia. Le relazioni esterne sono di tipo diretto con enti/aziende e dirette e complesse con l'utenza.

Appartengono a questo profilo i funzionari amministrativi e contabili

CATEGORIA D

Profilo: Professional Junior

Accesso: D1

<i>Variabili</i>	<i>Descrizione</i>
<i>Conoscenze</i>	Specialistiche di tipo esclusivo, di differente natura in relazione al suo ambito di competenza, possedute a buon livello all'interno dell'ente. L'aggiornamento è connesso a modifiche delle conoscenze tecnico scientifiche inerenti al proprio lavoro. Conoscenze scolastiche corrispondenti alla laurea o esperienze equipollenti.
<i>Contenuto Ampiezza e Complessità</i>	Attività che comportano l'assunzione di responsabilità di rilievo a livello di unità organizzativa, che si svolgono sulla base di obiettivi di elevata complessità e che richiedono una autonomia operativa e funzionale all'interno di programmi dati e definiti anche con il proprio contributo. È necessaria la capacità, in relazione allo specifico ambito professionale, di interpretare problematiche di interconnessione mediamente complessa e ad elevata variabilità. Lavoro che si svolge con buona autonomia all'interno di obiettivi assegnati e individuati anche con la sua collaborazione. La responsabilità è diretta rispetto al perseguimento di obiettivi assegnati. Le informazioni non sono certe, da interpretare e talvolta da ricercare
<i>Relazioni</i>	Le relazioni intraorganizzative sono predefinite ma continue, intense, complesse, e a carattere subordinato.

Appartengono a questo profilo i professionisti di base

CATEGORIA D3

Profilo: Responsabile Ufficio

<i>Variabili</i>	<i>Descrizione</i>
<i>Conoscenze</i>	Plurispecialistiche in merito all'organizzazione burocratico-amministrativa dell'ufficio, alle sue specificità tecniche e alle attività alle quali è preposto. Conoscenze manageriali di base rispetto all'utilizzo delle risorse assegnate. Specialistiche e integrate a livello di competenze dell'ufficio; soggette a frequenti aggiornamenti per quanto attiene alla normativa e alle evoluzioni scientifiche e della tecnologia che influiscono sul funzionamento dell'Ufficio. Conoscenze scolastiche corrispondenti alla laurea o esperienze equipollenti.
<i>Contenuto Ampiezza e Complessità</i>	Esercizio sistematico di attività di tipo gestionale e/o progettuale (ottimizzazione dei fattori: tempi, costi e risorse; programmazione, controllo e gestione delle risorse umane) e di tipo tecnico, con responsabilità dell'ottenimento di risultati importanti e significativi, anche di difficile perseguimento, inerenti al proprio ambito di competenza. Gestione dei collegamenti con le altre Unità Organizzative e interventi per eccezione sul processo lavorativo attraverso l'esercizio sistematico della funzione di controllo e regolazione. Capacità di interpretare informazioni numerose, eterogenee, di complessità variabile. Talvolta può lavorare per progetti su obiettivi che possono assumere il carattere di unicità.
<i>Relazioni</i>	Sono funzionali sia all'interno dell'ufficio sia con le unità organizzative con le quali ha una sistematica interfaccia; non sono predefinite ma continue intense, complesse e a carattere prevalentemente gerarchico. Le relazioni esterne sono di tipo diretto con enti/aziende e dirette e complesse con l'utenza, anche con rappresentanza istituzionale.

Appartengono a questo profilo i responsabili di Ufficio/Staff (unità organizzativa complessa)

Tabella 3.3. Scheda caso Regione Lombardia

(Art. 3 Sistema di classificazione e inquadramento del personale)

1. Il sistema di classificazione è articolato in quattro categorie, denominate rispettivamente A, B, C, D. Le categorie B e D sono articolate in due profili distinti: rispettivamente B1 -B3 e D1 -D3.

È inoltre istituita l'area quadri secondo quanto stabilito nel titolo IV.

2. Ciascuna categoria identifica l'area di figure professionali cui corrisponde un ordine e un livello omogeneo di competenze, conoscenze e capacità, necessarie per l'espletamento di una gamma ampia di attività lavorative.

Questi insiemi di competenze, capacità e professionalità sono assimilabili per tipologia di contenuti, salvo un diverso grado di formazione professionale, esperienza e abilità acquisita, da cui discende una diversità di prestazione dovuta e la possibilità di svolgere attività e mansioni dotate di diversi gradi di complessità.

CATEGORIA A

Accesso: A1

<i>Variabili</i>	<i>Descrizione</i>
<i>Conoscenze</i>	Di tipo operativo generale (la cui base teorica si sviluppa con la scuola media dell'obbligo) acquisibile attraverso esperienza diretta sulla mansione
<i>Contenuto Ampiezza e Complessità</i>	Di tipo ausiliario rispetto a più ampi processi produttivi/amministrativi; problematiche lavorative di tipo semplice
<i>Relazioni</i>	Organizzative di tipo prevalentemente interno basate su interazione tra pochi soggetti

CATEGORIA B

Accesso: B1

<i>Variabili</i>	<i>Descrizione</i>
<i>Conoscenze</i>	Buone conoscenze specialistiche (la base teorica di conoscenze è acquisibile con la scuola dell'obbligo generalmente accompagnata da corsi di formazione specialistici) ed un grado di esperienza discreto
<i>Contenuto Ampiezza e Complessità</i>	Di tipo operativo con responsabilità di risultati parziali rispetto a più ampi processi produttivi/amministrativi di discreta complessità dei problemi da affrontare e discreta ampiezza delle soluzioni possibili

Relazioni Organizzative interne di tipo semplice anche tra più soggetti interagenti, relazioni esterne (con altre istituzioni) di tipo indiretto e formale. Relazioni con gli utenti di natura diretta

CATEGORIA C

Accesso: C1

<i>Variabili</i>	<i>Descrizione</i>
<i>Conoscenze</i>	Approfondite conoscenze mono-specialistiche (la base teorica di conoscenze è acquisibile con la scuola superiore) e un grado di esperienza pluriennale, con necessità di aggiornamento
<i>Contenuto Ampiezza e Complessità</i>	Di concetto con responsabilità di risultati relativi a specifici processi produttivi/ amministrativi Media complessità dei problemi da affrontare basata su modelli esterni predefiniti e significativa ampiezza delle soluzioni possibili
<i>Relazioni</i>	Organizzative interne anche di natura negoziale ed anche con posizioni organizzative al di fuori delle unità organizzative di appartenenza, relazioni esterne (con altre istituzioni) anche di tipo diretto. Relazioni con gli utenti di natura diretta, anche complesse, e negoziale.

CATEGORIA D

<i>Variabili</i>	<i>Descrizione</i>
<i>Conoscenze</i>	Elevate conoscenze pluri-specialistiche (la base teorica delle conoscenze è acquisibile con la laurea breve o il diploma di laurea) e un grado di esperienza pluriennale, con frequente necessità di aggiornamento
<i>Contenuto Ampiezza e Complessità</i>	Di tipo tecnico, gestionale o direttivo con responsabilità di risultati relativi a importanti e diversi processi produttivi/amministrativi Elevata complessità dei problemi da affrontare basata su modelli teorici non immediatamente utilizzabili ed elevata ampiezza delle soluzioni possibili
<i>Relazioni</i>	Organizzative interne di natura negoziale e complessa, gestite anche tra unità organizzative diverse da quella di

appartenenza, relazioni esterne (con altre istituzioni) di tipo diretto anche con rappresentanza istituzionale. Relazioni con gli utenti di natura diretta, anche complesse, e negoziale

In tutti gli altri casi, la definizione concreta dei profili, anche se è oggetto di accordo sindacale, non viene riportata perché o è preesistente, oppure è demandata ad una fase successiva.

Le metodologie e le formalizzazioni appaiono del tutto simili ed esse hanno come riferimento le declaratorie dell'ordinamento professionale (art. 3).

In entrambi i contratti decentrati analizzati, i profili professionali (in linea con quanto riportato nell'Allegato A del CCNL) sono definiti in funzione di:

- conoscenza per l'accesso
- contenuto
- complessità
- relazioni

Il limite più evidente di queste ridefinizioni dei profili rintracciata negli accordi è l'assenza di ancoramento a precisi modelli organizzativi definiti e noti. I vecchi profili dell'inquadramento unico si poggiavano su di un modulo organizzativo forte seppure criticabile e criticato: quello burocratico-tayloristico. I nuovi profili rischiano di non trovare un fondamento in un modello di organizzazione a loro coerente, ne da soli possono costituire l'elemento del cambiamento; essi quindi rischiano di essere fagocitati nella prassi operativa che l'organizzazione impone.

Di questo sembra consapevole l'accordo della *Regione Basilicata*, che nella sua impostazione dichiara che i profili professionali devono scaturire dall'analisi delle macro attività produttive (art. 11 del Contratto decentrato).

Tabella 3.4. Scheda caso Regione Basilicata

(Art.11 Classificazione del personale)
 Il sistema di classificazione è articolato in quattro categorie, denominate rispettivamente A, B, C, D. Le categorie B e D sono articolate in due posizioni economiche interne: rispettivamente B1 - B3 e D1 - D3.

In fase di prima applicazione del CCNL 31.3.1999 e successivamente a fronte di cambiamenti organizzativi le parti, in sede di concertazione, identificano gli eventuali nuovi profili professionali non previsti nelle declaratorie allegato allo stesso.

È inoltre istituita l'area delle posizioni organizzative.

Ciascuna categoria identifica l'area di figure professionali cui corrisponde un ordine e un livello omogeneo di competenze, conoscenze e capacità, necessarie per l'espletamento di una gamma ampia di attività lavorative. Questi insiemi di competenze, capacità e professionalità sono assimilabili per tipologia di contenuti, salvo un diverso grado di formazione professionale, esperienza e abilità acquisita, da cui discende una diversità di prestazione dovuta e la possibilità di svolgere attività e mansioni dotate di diversi gradi di complessità.

Dall'analisi delle macro-attività tipiche della "missione" del Consiglio regionale s'identificano i profili professionali secondo una logica finalizzata:

- a valorizzare le specificità
- ad aumentare la flessibilità complessiva

Di ogni profilo professionale devono essere specificate:

- le finalità ed obiettivi della posizione
- lo scopo della posizione nel contesto organizzativo del Consiglio, la sua "produzione", le sue dimensioni quantitative (eventualmente economiche)
- l'attività della posizione
- gli input ricevuti e l'attività svolta
- le regole per lo svolgimento dell'attività ed ambito del controllo
- la descrizione dei riferimenti procedurali, dei vincoli posti, della tipologia degli obiettivi, degli ambiti di autonomia, dei tempi e delle modalità di controllo, delle responsabilità
- le relazioni interne ed esterne
- la tipologia delle relazioni richieste in funzione dell'interlocutore (interno-esterno), delle modalità del rapporto e dei suoi contenuti

Ciò determinerà la descrizione, per ogni profilo professionale, dei contenuti operativi e del sistema di competenze necessarie al proprio svolgimento.

Analizzando l'accordo della Provincia di Genova si individuano profili professionali che rendono conto di una divisione del lavoro che sta cambiando. Non esistono più profili del tipo "addetti, coadiutore, collaboratore, funzionario direttivo" ma figure professionali del genere "operatore, tecnico non importa se amministrativo o operativo, professional, responsabile di ufficio" che rendono conto di una definizione dei profili professionali strettamente connesse con trasformazioni organizzative. È interessante, ad esempio, la descrizione del profilo di capo ufficio prima riportata.

Tuttavia anche in questi casi emerge il limite di un'impostazione di modifica dell'organizzazione con un approccio "bottom-up" che né può essere in grado di cogliere gli aspetti legati a scelte strategiche degli Enti, né da solo, può riformare le organizzazioni.

Alcuni Enti, come il *Comune di Firenze* e la *Provincia di Lodi*, non avendo come riferimento un modello organizzativo nuovo e avendo l'esigenza o la volontà di definire profili professionali più ampi e ricchi, non riconducibili ad un modello burocratico-tayloristico, riscoprono profili professionali riconducibili ai mestieri e alle professioni che certamente rappresentano figure professionali ricche ma che hanno come riferimento una divisione del lavoro ancora basata non sui processi di lavoro e su sistemi decisionali e comunicativi complessi, ma sulle competenze degli individui.

3.4.2 I profili professionali nel comparto Ministeri: le soluzioni adottate

Il CCNL 1998-2001 ridisegna, anche per il comparto Ministeri, il sistema di classificazione del personale (art. 13) introducendo alcune importanti novità:

- sostituisce il livello professionale con l'area di inquadramento;
- riduce il numero dei livelli/aree da 9 a 3 (A,B,C);
- introduce all'interno di ogni area le posizioni economiche in cui vengono collocati profili caratterizzati da mansioni e funzioni contraddistinte da differenti gradi di complessità².
- introduce i passaggi interni all'interno dell'area, ma a differenza del comparto degli Enti locali, li subordina a percorsi di qualificazione ed aggiornamento professionale con esame finale;
- demanda alle singole Amministrazioni l'individuazione di nuovi profili, la diversa denominazione o la ricollocazione di quelli esistenti nelle aree, in relazione alle loro esigenze organizzative

In base al contratto, dunque, ciascun Ministero ha ampia autonomia nella definizione del sistema di classificazione, in relazione al proprio contesto specifico. Varie Amministrazioni hanno sfruttato questa opportunità, ed in particolare: il Ministero degli Affari Esteri, delle Finanze, della Giustizia, dell'Industria, dell'Interno, del Lavoro, dei Lavori Pubblici, della Pubblica Istruzione.

I ritardi degli altri Ministeri sono sostanzialmente riconducibili ad alcune difficoltà nel:

- ridefinire le piante organiche a causa dei processi di riorganizzazione interna, conseguente alle riforme previste dal D.Lgs 300/99,

² Questa rappresenta la principale diversità con il sistema di classificazione del personale del comparto Regioni ed Autonomie locali: in quel sistema infatti, le posizioni economiche all'interno della categoria non fanno riferimento ai compiti assegnati, ma alle capacità professionali dei lavoratori.

– l'affrontare, per la prima volta, uno studio complesso che richiede un'attenta analisi delle strutture organizzative e dei processi di lavoro,

– confronto con le OOSS sul sistema dei profili da adottare (soprattutto in merito all'alternativa tra profili "larghi" e profili "stretti").

La strategia seguita in generale dalle Amministrazioni, per superare tali problemi, è stata quella di istituire delle commissioni di studio, in accordo con le OOSS, per arrivare in tempi brevi alla realizzazione dei nuovi sistemi di profili.

Per le Amministrazioni che ad oggi hanno affrontato la ridefinizione dei profili il dilemma comune è stato quello di dover conciliare due esigenze parallele: la razionalizzazione e la sistematizzazione delle figure appartenenti alle qualifiche più basse e il mantenimento delle professionalità specifiche. La soluzione scelta dalla maggior parte di esse è stata quella di ridurre il numero dei profili, accorpando i profili dell'area A e B e mantenendo i profili specialistici nell'area C e, in alcuni casi, creando nuovi profili sulla base delle nuove professionalità richieste. Tra i sistemi dei profili già portati a termine, meritano di essere citati come casi significativi quelli del:

1) *Ministero degli Affari Esteri* che ha progettato un sistema di profili funzionale a favorire gli sviluppi di carriera del personale della sede nazionale e, soprattutto, delle sedi estere, per anni penalizzati dal blocco dei concorsi.

2) *Ministero della Giustizia* che, avendo l'esigenza di un maggior numero di "cancellieri" per effetto della riforma del giudice unico, ha costruito i profili in modo tale da avere a disposizione tali figure in più aree professionali.

3) *Ministero delle Finanze*, che, attraverso un gruppo di studio interdipartimentale, ha definito un sistema di profili parziale e "contingente", funzionale a guidare la transizione verso la nuova struttura organizzativa voluta dalla riforma. Infatti il CCNI ha stabilito che l'elaborazione dei nuovi profili venga demandata ad una Commissione paritetica.

4) *Ministero della Pubblica Istruzione* che, dopo aver avviato un'approfondita analisi delle trasformazioni organizzative conseguenti alla riforma, ha costruito il sistema dei profili sulla base dei cambiamenti previsti e delle nuove professionalità richieste.

È interessante vedere, attraverso le tabelle di sintesi che seguono, come questi Ministeri hanno costruito il sistema dei profili, per rispondere alle esigenze appena illustrate.

Tabella 3.5. Scheda caso Ministero degli Affari Esteri

Sulla base delle esigenze della rinnovata struttura organizzativa dell'Amministrazione e della necessità di rendere più flessibile il sistema professionale e di favorire lo sviluppo delle carriere, è stato costruito un sistema di circa **30 profili**, contro i precedenti 60, in grado di assicurare una maggiore flessibilità.

I criteri adottati sono i seguenti:

- forte **accorpamento nell'area "A" e nelle posizioni meno elevate dell'area "B" (B1 e B2)**;

- maggiore **specializzazione nelle posizioni intermedie (B3 e C1)**; dovuta all'esigenza di professionalità diversificate per lo svolgimento di compiti settoriali ma di più elevata responsabilità;

- **massima flessibilità e polifunzionalità nelle posizioni più elevate (C2 e C3)**, a cui vengono richieste responsabilità di direzione e vicarie

Tali criteri sono stati adottati per meglio venire incontro alle esigenze delle sedi periferiche all'Estero (Ambasciate, Consolati, ecc.), in grande maggioranza costituite da nuclei di pochi elementi. Al personale delle ex qualifiche funzionali è pertanto richiesta una flessibilità pari a quella che deve contraddistinguere i diplomatici. Ciò, in particolare modo, riguarda i funzionari (C2 e C3), che spesso si trovano a svolgere ruoli vicari o di supplenza nei confronti dei Capi Delegazione.

In generale, sono stati costruiti **profili più ampi**, in modo da consentire una maggiore flessibilità all'interno delle specializzazioni, ove queste sono state mantenute; sono stati introdotti dei **nuovi profili specialistici**, come, ad esempio, quello del Funzionario e del Direttore Statistico, mentre **alcuni profili tradizionali sono scomparsi**, come quello dell'Assistente del Servizio Cifra

ed Intercettazioni, reso superfluo dall'informatizzazione delle procedure di trasmissione dei messaggi tra il Ministero e le Rappresentanze Diplomatiche.

Si è provveduto inoltre a definire dei **profili specifici per il personale a contratto** in servizio presso le rappresentanze diplomatiche, gli Uffici Consolari e gli Istituti di Cultura all'estero, per il quale, in passato, le uniche disposizioni normative e regolamentari esistenti facevano riferimento esclusivamente alle mansioni ausiliarie, esecutive e di concetto.

L'adeguamento dei profili al nuovo ordinamento professionale previsto dal CCNL ha portato un grande vantaggio al Ministero Affari Esteri, soprattutto per quanto riguarda la settima qualifica, che diventa direttiva per omogeneità con l'ottava e la nona e può godere dell'**accreditamento diplomatico** (prima riservato soltanto alle qualifiche più alte) Si tratta di un provvedimento che consente di disporre di un maggior numero di personale accreditato a svolgere funzioni diplomatiche. All'estero si ha infatti una carenza di organici a tutti i livelli, ma soprattutto a livello direttivo; ad esempio, per quanto riguarda il numero dei diplomatici, l'Italia è tra i Paesi che ne ha il numero più basso; per cui riqualificare il personale non direttivo, attribuendogli l'accreditamento diplomatico, può essere un modo per sopperire a tale carenza.

I profili, inoltre, costruiti per rendere possibili sviluppi di carriera, hanno un'ampiezza che non trova corrispondenza in altre Amministrazioni; ciò permette di valorizzare le competenze acquisite dal personale attraverso le esperienze maturate presso le sedi este-

re, nonché di favorire l'acquisizione di una migliore professionalità nel corso degli anni. In passato, infatti, il blocco delle carriere aveva demotivato profondamente il personale, i cui unici incentivi consistevano nei benefici economici derivanti dai periodi di servizio prestati all'estero, privandolo, in tal modo, della fondamentale aspirazione a conseguire dei miglioramenti profes-

sionali. Secondo tale criterio, un Assistente Amministrativo, ad esempio, dalla posizione B2, passando per quelle di Collaboratore (B3), di Funzionario Aggiunto (C1) e di Funzionario (C2), può giungere sino a quella di Direttore Amministrativo, Consolare e Sociale (C3). L'ulteriore passaggio alla Dirigenza è invece subordinato al possesso del richiesto titolo di studio.

Tabella 3.6. Scheda caso Ministero della Giustizia

La riforma del giudice unico si basa essenzialmente sulla soppressione della figura del pretore, sull'accorpamento in un unico ufficio, in tribunale, della funzione giudiziaria in primo grado e sulla riduzione dell'area di collegialità dei giudizi penali (è sufficiente la presenza di un unico giudice).

Da ciò deriva la disponibilità un numero maggiore di giudici, che possano presiedere altre udienze.

L'esigenza che nasce da tale riforma è quella di avere a disposizione un maggior numero di **cancellieri**, figure che assistono il giudice durante le udienze e redigono i verbali (e che dovranno aumentare in proporzione all'aumento delle udienze).

Escludendo l'assunzione di nuovo personale, impossibile per limiti di bilancio, la soluzione adottata è stata quella di introdurre delle modifiche ai profili dell'ordinamento professionale, tali da consentire di usufruire di un numero di risorse maggiore da adibire a quella funzione.

Per poter disporre di un maggior numero di figure professionali, appartenenti ad aree diverse, si è pensato di ri-

disegnare i profili legati alle posizioni più elevate, facendo in modo che in essi fossero contenute le funzioni e le mansioni svolte nella posizione inferiore, arricchendole però di competenze più qualificanti e caratterizzanti.

In tal modo, ad esempio, il funzionario che si trova collocato in una posizione superiore, potrà svolgere, ove necessario, funzioni che in precedenza erano tipiche ed esclusive della qualificata funzionale inferiore.

Per venire incontro alle richieste delle parti sindacali, l'Amministrazione prevede di offrire al personale addetto in precedenza alle funzioni di assistenza alle udienze, la possibilità di essere riqualficato e di conseguenza inquadrato in una posizione economica superiore, in modo tale da poter continuare a svolgere le funzioni di assistente alle udienze, ma avendo la possibilità di occuparsi anche di qualcosa di più qualificante rispetto a prima.

A questa figura, che occupa una parte preponderante nell'amministrazione giudiziaria, si è pensato, dunque, di riservare un percorso professionale

unitario, che parta dalla posizione B3 e passi alle posizioni C1 e C2.

La scelta dell'Amministrazione è stata quella di inoltrare una proposta basata sulla richiesta di **flessibilità in cambio di riqualificazione**.

– **Flessibilità** significa possibilità di destinare il personale ad una gamma piuttosto ampia di mansioni, per far questo era necessario modificare i profili professionali, cercando di eliminare le forme di parcellizzazione esasperate.

In generale l'obiettivo è stato quello di ridurre il numero profili. Tale operazione è riuscita abbastanza bene per i profili amministrativi, più generici, meno per i profili tecnici.

– Alla ridefinizione dei profili è legata la **riqualificazione**, poiché, una volta disegnati i profili in modo tale da rendere più facile la mobilità del personale, è attraverso i processi di riqualificazione che si realizzano i passaggi tra le posizioni economiche.

Tabella 3.7. Scheda caso Ministero delle Finanze

Nell'ambito del Ministero delle Finanze il problema della ridefinizione del sistema dei profili professionali è stato affrontato soltanto a livello di studio, ad opera di un Gruppo di lavoro interdipartimentale.

Tale studio è partito dalle esigenze organizzative legate alla Riforma che porterà al passaggio dell'Amministrazione da Dipartimenti ad Agenzie, in attesa di essere poi accorpata al super Ministero dell'Economia.

La precedente riforma del '92 (L. 358/91) aveva portato alla creazione di tre Dipartimenti, specifici per l'attività fiscale, e ad una Direzione Generale del Personale, con competenze trasversali, che avrebbe dovuto avere un ruolo di coordinamento fra i tre Dipartimenti. In effetti tale Direzione è rimasta una struttura ibrida, per la quale non è stato completato il processo di riforma per ciò che riguarda il ruolo di raccordo. La conseguenza è stata che dal '92 ogni Dipartimento ha seguito una propria politica per quanto riguarda la gestione del personale.

Alla base di tutto ciò va tuttavia considerata l'esistenza di una «gabbia di profili», un sistema rigido che ha impedito di soddisfare le esigenze di mobilità interna e l'attuazione dei passaggi e degli sviluppi ritenuti più opportuni.

A tutto questo si è cercato di porre rimedio con il nuovo CCNI e la ridefinizione dei profili professionali. A tal fine il Direttore Generale degli Affari generali e del Personale, con il consenso degli altri centri di responsabilità, ha costituito un gruppo di lavoro interdipartimentale finalizzato ad elaborare le proposte per la contrattazione integrativa, tra le quali era prevista una prima scrittura dei profili professionali. Tale studio si è basato su un'analisi degli eventi pregressi e della attuale situazione dell'amministrazione, ma anche sulle esigenze funzionali ed organizzative previste dal futuro assetto che il Ministero assumerà in seguito alla riforma avviata dal D. Lgs 300/99.

Gli obiettivi fissati dal gruppo di studio sono stati quelli di:

1. *semplificare e flessibilizzare il sistema dei profili previsto dalla L. 312/80, mediante gli accorpamenti.*

2. *eliminare i profili obsoleti o mai effettivamente utilizzati,*

3. *creare nuovi profili sulla base delle nuove professionalità richieste dal nuovo assetto organizzativo, delineato dalle riforme.*

Infatti, il primo dato emerso dall'analisi dei vecchi profili è che, nella realtà, le mansioni ad essi corrispondenti non vengono svolte. La soluzione proposta è stata quella di accorpare in un unico profilo tutti i vecchi profili ritenuti obsoleti. L'accorpamento è stato fatto per tutta una serie di posizioni economiche, rispettando sia le esigenze dell'amministrazione sia le richieste che le organizzazioni sindacali avevano avanzato nelle loro piattaforme.

Per quanto riguarda le aree organizzative, ne sono state individuate soltanto tre:

– *la prima accorpa le professionalità amministrativo-finanziarie,*

– *la seconda accorpa le professionalità tecniche specifiche, che possono essere quelle del Dipartimento delle Entrate, che ha avuto l'esigenza di creare dei nuovi profili, quali, ad esempio, il verificatore senior e junior e l'esperto legale, profilo condiviso anche dal Dipartimento del Territorio,*

– *una terza area accorpa i profili tecnici di livello inferiore che riguardano essenzialmente il Servizio amministrativo della Guardia di Finanza.*

Per definire i nuovi profili si è proceduto all'analisi delle declaratorie definite dalla L. 312/80, dei profili elaborati dall'ARAN e delle declaratorie contenute nel CCNL.

Il lavoro del gruppo di studio interdipartimentale ultimato a metà dicembre '99, ha subito incontrato forti resistenze al tavolo contrattuale: la flessibilizzazione si è subito scontrata con l'esigenza dei Dipartimenti di mantenere e salvaguardare le professionalità specifiche, conservando anche le specifiche denominazioni dei profili; le organizzazioni sindacali, dal canto loro, proponevano di dare una nuova denominazione ai vecchi profili e di rendere più flessibile la collocazione del personale con interventi di formazione e di riqualificazione professionale.

Le diverse posizioni dell'amministrazione e dei sindacati hanno portato alla formulazione di un accordo contenuto nell'articolo 17, comma 2, del CCNI che stabilisce che lo studio del sistema dei profili viene demandato ad una Commissione paritetica le cui elaborazioni saranno oggetto di contrattazione per il personale del Ministero delle Finanze e per quello delle Agenzie fiscali. Tale accordo costituisce una soluzione di mantenimento dello status quo, che permetterà la transizione al nuovo ministero delle Finanze, per poi consentire ad ogni Agenzia e al nuovo Ministero di rivedere compiutamente il sistema dei profili professionali.

Tabella 3.8. Scheda caso Ministero della Pubblica Istruzione

Il Ministero della Pubblica Istruzione è interessato da una serie di riforme che riguardano sia l'assetto organizzativo, che l'autonomia scolastica. Per effetto del D.Lgs 300/99 la struttura del Ministero sarà composta da una **Struttura Dipartimentale centrale** che governerà le politiche dell'istruzione e della formazione e garantirà l'efficienza dei servizi sul territorio, da **servizi strumentali ai Dipartimenti** e da **Direzioni regionali** di supporto alle istituzioni scolastiche.

Per effetto dell'autonomia scolastica, le scuole godranno di autonomia didattica, organizzativa ed amministrativa, finanziaria, di ricerca, di sperimentazione e di sviluppo.

In questo contesto risulta evidente che la nuova missione istituzionale dell'amministrazione richiede paralleli e sostanziali cambiamenti delle competenze e delle caratteristiche professionali del personale.

Sulla base di tali considerazioni, il Ministero della Pubblica Istruzione, nell'affrontare la realizzazione del sistema di profili, ha ritenuto necessario partire dall'impatto delle riforme sulla struttura organizzativa in termini di ruoli e competenze professionali. Per la definizione dei profili sono stati presi in considerazione sia gli aspetti innovativi dell'organizzazione, sia quelli tradizionali, rivisitati, però, nell'ottica di un aggiornamento dei contenuti, di una razionale organizzazione del lavoro e di una efficiente utilizzazione delle risorse.

Le linee di intervento del nuovo sistema professionale sono così sintetizzabili:

– Si è privilegiata la tendenza a costruire figure onnicomprensive per le at-

tività esecutive, di segretariato e di supporto generico, tecnico ed amministrativo (aree di inquadramento "A" e "B").

– Sono stati integralmente riprogettati i tradizionali ruoli amministrativi con l'intento di accrescerne le conoscenze e le capacità informatiche e telematiche, assicurando quindi, un reale ausilio informativo alla rete scolastica.

– Per l'area "quadri" ci si è indirizzati verso una più ampia diversificazione, individuando figure di "specialisti" in grado di gestire ed implementare, a vari livelli di intensità, i processi prima descritti.

Il numero di profili professionali previsti si riduce così notevolmente dai precedenti 75 a circa 30. La revisione dei profili interviene soprattutto sulle caratteristiche professionali di fondo con l'intento di superare il "mansionismo" e la rigidità che caratterizzava il precedente impianto. I nuovi profili evitano quindi riferimenti dettagliati ai compiti, se non in via esemplificativa, e sono descritti in modo tale da consentire le necessarie flessibilità organizzative e gestionali.

Le figure dell'area "A" sono state accorpate in un unico profilo, quello di Ausiliario, nella posizione economica A1, che ricomprende autisti, commessi, addetti alle lavorazioni, ed altro personale con ruoli di supporto generico o strumentale e addetto a processi strumentali.

Per l'area "B", è stata mantenuta una distinzione tra profili amministrativi e profili tecnici. I secondi, che accorpano gli autisti e tutte le attuali professionalità operaie ai differenti livelli di qualificazione e specializzazione, partecipano ai soli processi strumentali, mentre i primi, caratterizzati da capacità di utilizza-

zione di strumenti informatici e tecnologici, sono pensati come figure di supporto trasversale a tutti i processi.

Nelle posizioni economiche più elevate dell'area "C", ha luogo la maggiore diversificazione. Nelle posizioni "C2" e "C3" da un lato sono stati mantenuti i profili già esistenti (ma diversamente sistematizzati), ritenuti necessari alle funzioni di gestione, e dall'altro, sono stati inseriti i profili relativi alle funzioni innovative. Sia i profili tradizionali che i "nuovi" sono stati integrati organicamente in un coerente sistema di professionalità amministrativo-gestionali e specialistico-gestionali, che include tutte le competenze necessarie per la gestione delle politiche formative e delle attività territoriali e di rete.

Nell'ambito dei **profili innovativi**, progettati o ridisegnati per le nuove funzioni, si trovano:

– L'Analista di Organizzazione, nella posizione C2, per la gestione trasversale dei processi di sviluppo organizzativo, delle risorse umane, dell'area didattica e del servizio scolastico, e l'Analista Esperto di Organizzazione della posizione "C3", il primo con ruoli specialistico-gestionali ed il secondo con ruoli di management specifico o di progetto;

– Lo Specialista della Comunicazione nella posizione "C2" e l'Esperto di Comunicazione nella posizione "C3", il primo con ruoli specialistico-gestionali ed il secondo con ruoli di management specifico o di progetto;

– L'Analista di Gestione nella posizione "C2" e Analista Esperto di Gestione nella posizione "C3" per la gestione dei processi di orientamento/auditing di spese/investimenti e controllo di gestione;

– Il Funzionario Giuridico-Legale nella posizione "C2" e l'Esperto Giuridico-Legale nella posizione "C3", per la gestione dei processi di assistenza giuridico-legale, il primo con ruoli di assistenza specialistico-amministrativa ed il secondo con ruoli di management specifico o di progetto.

Rientrano nelle caratteristiche di fondo dei profili innovativi le capacità relazionali riferite in modo particolare alla gestione dei rapporti interni ed istituzionali, alla gestione di gruppi di progetto e, in generale, delle relazioni con la rete interna ed esterna al nuovo sistema della Pubblica-Istruzione. In particolare, le posizioni C3 sono chiamate a favorire la connessione tra le strutture interne e quelle esterne, e ad occuparsi delle attività "negoziali" che richiedono particolare esperienza e competenze (es.: accordi per programmi complessi tra istituzioni scolastiche, imprese ed enti locali; relazioni sindacali per la concertazione di iniziative rilevanti e coinvolgenti l'organizzazione del lavoro, etc).

Particolare attenzione merita la costruzione concreta dei profili, basata su una **matrice** che, partendo dalle dichiarazioni contrattuali e dalle esigenze funzionali dell'organizzazione, rilevate dalla analisi organizzativa, contiene le seguenti variabili

– **denominazione del profilo;**

– **area e posizione economica;**

– **contenuto, ampiezza e complessità** - prevede la descrizione dei processi attivati, gestiti, amministrati previsti e dei ruoli organizzativi e delle principali attività richieste al profilo;

– **capacità cognitive**, prevede la descrizione delle diverse conoscenze e

competenze - distinte in generiche, di base, adeguate, approfondite, elevate e specialistiche - richieste al profilo;

– *capacità relazionali, vi sono descritte la natura, l'estensione ed il livello di intensità e di continuità delle relazioni, nonché le specifiche attitudini richieste al profilo sotto l'aspetto relazionale;*

– *responsabilità, individua il livello di responsabilità del profilo rispetto agli obiettivi;*

– *requisiti, indica il titolo di studio richiesto e le eventuali abilitazioni professionali;*

– *accesso, indica le modalità di accesso dall'interno e dall'esterno e gli itinerari di sviluppo;*

– *compiti a titolo esemplificativo, contiene una breve elencazione di compiti che possono essere richiesti al profilo, di natura meramente esemplificativa.*

I profili così ottenuti potrebbero costituire il presupposto per la progettazione dei necessari percorsi di formazione e di riqualificazione e potrebbero fornire i parametri oggettivi per la futura costruzione di un sistema di valutazione del personale.

3.5 Considerazioni conclusive

L'ordinamento professionale è certamente l'aspetto più innovativo e più duraturo dell'ultima tornata contrattuale che, attraverso gli accordi decentrati, gli Enti locali, i Ministeri e le organizzazioni sindacali sono chiamati a gestire.

Storicamente gli ordinamenti professionali vengono modificati ogni 20-30 anni e questo succede quando si deve riformulare il contenuto del lavoro per effetto di mutamenti sostanziali (della tecnologia, delle caratteristiche del prodotto o servizio, delle forme o modelli organizzativi, del mercato o della domanda dell'utenza, del mercato del lavoro, dei valori e significati assegnati al lavoro e ai suoi contenuti).

Tutto questo è certamente alla base del nuovo ordinamento degli Enti locali e dei Ministeri.

Esso però, a differenza di altri momenti storici, non è la ratifica di un cambiamento maturato in un confronto tra le parti sociali originato da spinte rivendicative o istanze di cambiamento fondate su nuove consapevolezze sul lavoro e la sua organizzazione.

Il nuovo ordinamento è, piuttosto, frutto di una volontà che nasce dalla profonda trasformazione normativa del ruolo e delle funzioni degli enti pubblici e delle loro attribuzioni, di una volontà delle parti di modernizzare le Amministrazioni per renderle maggiormente rispondenti alle esigenze di una società e di un contesto istituzionale ed economico profondamente cambiato rispetto ad un passato anche recente.

Le Amministrazioni e le organizzazioni sindacali territoriali e aziendali non erano probabilmente preparati e sensibilizzati alle problematiche che un nuovo ordinamento professionale implicava. E ciò spiega perché non molti enti hanno affrontato in sede di contrattazione decentrata la complessa problematica.

È probabile che, come abbiamo ricordato in apertura di capitolo, il sistema di classificazione del lavoro sia soltanto la punta dell'iceberg e quindi le categorie professionali dell'ultimo contratto trovino concreto sviluppo ed applicazione nei prossimi anni, attraverso logiche e decisioni di cui l'aspetto contrattuale costituisce un utile premessa ed una concreta opportunità.

Nei casi esaminati, tuttavia, si intravede già una tendenza di uscita da una concezione e da un approccio burocratico-tayloristico del lavoro, la necessità di ripartire dai processi di produzione e quindi dall'organizzazione per ripensare i contenuti del lavoro.

Contemporaneamente la definizione di categorie ampie che tendono a cogliere lo sviluppo professionale attraverso l'incremento retributivo legato alla valutazione della prestazione, riportano al centro della contrattazione e della gestione del personale il rapporto tra individuo, la sua professionalità agita e le forme del suo riconoscimento.

Capitolo 4

Le politiche retributive: l'allocazione delle risorse nel Fondo Unico

4.1 Il Fondo Unico nella contrattazione decentrata

Una delle principali novità che emerge dai nuovi contratti nazionali di lavoro è costituita dalla determinazione di un Fondo Unico destinato al finanziamento del trattamento accessorio, individuandone nel dettaglio le entrate e le uscite. La finalità del fondo è quella di garantire alle Amministrazioni una maggiore flessibilità nelle politiche retributive. La realizzazione di tale obiettivo è sempre più affidata agli strumenti di regolazione contrattuale. Su questo terreno, i recenti CCNL pubblici hanno non solo affidato un ruolo crescente alla contrattazione decentrata (come abbiamo visto nel precedente capitolo), ma hanno anche introdotto una maggiore articolazione delle voci di ricompensa per sostenere una più consistente differenziazione retributiva all'interno degli Enti.

Nell'ultima tornata contrattuale si sono poste le premesse affinché le Amministrazioni possano esercitare in condizioni di larga autonomia regolativa le scelte relative alle politiche retributive dei propri dipendenti.

L'articolo n. 17 del CCNL 1998-2001 delle Regioni ed Autonomie locali, così come l'art. 32 del CCNL del comparto dei Ministeri, in particolare, forniscono alle Amministrazioni strumenti più puntuali e selettivi per gestire la leva salariale a supporto della politica di direzione del personale: si fa infatti esplicito riferimento agli istituti della produttività collettiva e individuale, della progressione economica "orizzontale" (ovvero nella categoria/area professionale), delle posizioni organizzative, delle indennità di turno, rischio, reperibilità, orario notturno, disagio, responsabilità, ecc., degli incentivi alla mobilità.

Queste diverse forme di salario accessorio sono finalizzate "a promuovere reali e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza ed efficacia delle Amministrazioni e la qualità dei servizi istituzionali" (le formulazioni dei testi dei CCNL sono molto simili per i due comparti).

In tale prospettiva alla contrattazione decentrata è stata demandata la definizione dell'ammontare del fondo (attraverso la determinazione di alcune voci "aperte"), la distribuzione delle risorse tra le diverse voci, la regolazione delle forme e delle condizioni di erogazione. Naturalmente, le soluzioni adottate dalle diverse Amministrazioni sono state spesso condizionate dalla situazione salariale pregressa che ha vincolato alcune scelte e ridotto la disponibilità di risorse per gli interventi più innovativi; nonostante ciò, come vedremo, non sono mancate esperienze utili ad acquisire progressivamente confidenza con i sistemi premianti.

Il paragrafo che segue raccoglie i risultati di una indagine condotta su numerose Amministrazioni presenti nei Laboratori (ma non solo) riguardo alle modalità di ripartizione sia del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività (comparto Regioni e Autonomie locali), sia del Fondo Unico (comparto Ministeri). Gli accordi analizzati rappresentano uno spaccato della realtà che può essere utile per cogliere le principali tendenze che si sono manifestate in questa stagione contrattuale.

Le riflessioni svolte scaturiscono dall'analisi effettuata su n. 79 accordi decentrati, riferiti a tutti i livelli amministrativi del comparto autonomie locali, Regioni (6), Province (18) e Comuni (55) e agli accordi siglati nei Ministeri¹.

4.1.1 La ripartizione del Fondo nel comparto Regioni ed Autonomie locali

Gli articoli del CCNL 1998-2001 rilevanti per il tema in questione sono due: l'art. 15 e l'art. 17. Il primo stabilisce gli importi che concorrono alla determinazione delle "Risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività"² è regolata dall'art. 15 del CCNL 1998-2001; il secondo le voci di destinazione di tali risorse (vedi Tabella 4.1).

¹ Non siamo certo di fronte ad un campione con una rappresentatività statistica, ma il gruppo di amministrazioni esaminate rispecchia sostanzialmente sia la distribuzione geografica degli enti (per le tre aree: Nord, Centro, Mezzogiorno ed isole) che la composizione per tipologia di amministrazione (Comuni, Province e Regioni) con una sovrarappresentazione dei Comuni più grandi. Questa situazione, con tutte le cautele del caso, non pregiudica le riflessioni contenute nel capitolo, volte soprattutto a cogliere le tendenze più generali della contrattazione.

² Per comodità useremo d'ora in avanti il termine Fondo riferendoci a queste risorse, per omogeneità con il Fondo Unico d'Amministrazione (FUA) previsto dal comparto Ministeri.

Tabella 4.1. Composizione e destinazione delle voci del Fondo Unico di Amministrazione per gli Enti Locali

Risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività (art. 15 CCNL)

– Gli importi previsti dal precedente contratto per le indennità di turno, reperibilità, rischio, disagio, posizioni di responsabilità, incentivi di produttività;

– Le risorse aggiuntive previste dal precedente contratto ad incremento del salario accessorio per gli anni 96/97. Tali risorse vanno confermate anche nel 1998;

– Gli eventuali risparmi di gestione disponibili in assenza di aumento della spesa per il personale, rispetto all'anno precedente;

– Le somme eventualmente risparmiate dagli enti in applicazione della finanziaria '97; quelle derivanti dalla trasformazione di rapporti di lavoro da tempo pieno a tempo parziale o dal riassorbimento di eventuali migliori trattamenti di personale di diversa provenienza;

– Le somme destinate nel '98 per il pagamento del livello economico differenziato (Led);

– Le somme per il pagamento, nell'anno precedente, dell'indennità di direzione e staff (agli appartenenti all'ottava Q.F.);

– Una quota fino allo 0,2 % del monte salari annuo della dirigenza derivante da risparmi ottenuti grazie alla riduzione del numero di dirigenti (solo per le regioni);

– Le risorse previste da specifiche disposizioni di legge (Merloni etc.);

– Il salario accessorio del personale trasferito agli enti del comparto a seguito di processi di delega e trasferimento di funzioni;

Utilizzo delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività (art. 17 CCNL)

– La remunerazione di particolari prestazioni lavorative rinvenibili nelle specifiche condizioni organizzative dell'ente, ovvero delle indennità di turno, di reperibilità, di rischio, di lavoro ordinario prestato nella fascia notturna, festiva, notturno-festiva; in sostanza dei compensi destinati alle attività disagiate;

– L'erogazione degli incentivi collettivi e individuali collegati a reali e verificabili aumenti di produttività e miglioramento dei servizi.

– L'applicazione della nuova classificazione del personale (ordinamento professionale) per quanto riguarda gli incrementi retributivi legati alla progressione economica orizzontale e per la costituzione (negli enti provvisti di figure dirigenziali) dell'apposito fondo per la corresponsione delle indennità di posizione e risultato. Nei comuni privi di posizioni dirigenziali per la corresponsione delle suddette indennità alle figure apicali, si utilizzano direttamente le risorse a tale scopo rinvenute in applicazione della L. 191/98.

– Un incremento dello 0,52% (del monte salari '97 relativo al personale sino all'ottava qualifica) a partire dal 31.12.99;

– L'eventuale risparmio della spesa per lo straordinario;

Tutti gli enti che non siano in situazione di dissesto o deficit strutturale possono integrare il fondo, a decorrere dal 1 aprile 1999, nella misura massima annua dell'1% del monte salari. A partire dal 1 giugno 1999, tutti gli enti che hanno i requisiti, (desunti dal bilancio), previsti dall'intesa tra ARaN e OOSS, potranno integrare gli stanziamenti definiti nell'art. 15 nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio, senza vincoli particolari.

Per semplicità di analisi è possibile ricondurre le possibili destinazioni delle risorse previste nel Fondo a quattro voci principali:

- produttività,
- progressione orizzontale,
- posizioni organizzative,
- indennità (aggregando quelle di turno, rischio, reperibilità, maneggio valori, orario notturno, festivo e notturno-festivo a quelle per compensare attività disagiate o che comportano specifiche responsabilità).

Sulla base di questa classificazione, la ripartizione percentuale delle risorse nel 1999 e nel 2000 risulta articolata nel modo seguente:

Tabella 4.2. Ripartizione percentuale delle risorse nel 1999-2000

	<i>Dinamica orizzontale</i>		<i>Posizioni organizzative</i>		<i>Produttività</i>		<i>Indennità</i>	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000
<i>Media</i>	13,6	19,9	6,9	15,2	54,7	41,6	23,2	22,0

La tabella 4.2 mette in evidenza che mentre la quota riservata alla *progressione orizzontale* presenta nel 1999 è pari al 13,6% (un valore pienamente in linea con lo spirito contrattuale) nel 2000, a causa degli effetti di trascinamento, la percentuale sale al 19,9% così da far correre qualche rischio di sfondamento del vincolo del cosiddetto “baricentro”. Alle *posizioni organizzative*, nel 1999, viene destinato il 6,9% delle risorse, mentre nel 2000, quando tutte le Amministrazioni hanno già completato le procedure previste per la loro introduzione, più del doppio delle risorse.

Dal momento che la quota riservata alle *indennità varie*, come ci si poteva aspettare, rimane pressoché invariata nel biennio (passando dal 23,2% del 1999 al 22,0% del 2000), la crescita delle risorse destinata ai due nuovi istituti contrattuali va inevitabilmente a scapito della *produttività*, che vede ridurre il suo peso percentuale dal 54,7% al 41,6%. I dati mostrano che l'istituto delle indennità è quello che meno sembra recepire le innovazioni portate dalla norma contrattuale: esso continua a costituire un capitolo di spesa tutt'altro che residuale, a conferma del ruolo di rilievo che riconoscimenti specifici mantengono nelle politiche retributive pubbliche. Nel procedere alla destinazione delle quote salariali, le Amministrazioni hanno sovente utilizzato una frazione rilevante del fondo per garantire il mantenimento di riconoscimenti di indennità pregresse ormai consolidate che spesso sono semplicemente un *bonus* salariale per tacitare richieste di riconoscimento formale (progressione di carriera) disattese. Anche le indennità di responsabilità talvolta non rappresentano altro che un modo per accontentare coloro che sono rimasti esclusi dal conferimento delle posizioni organizzative.

Nel caso delle *posizioni organizzative* il quadro che si prospetta, e che può considerarsi in via di consolidamento, sottolinea che molti Enti hanno attribuito risorse cospicue a questo capitolo, contribuendo così a ridimensionare la disponibilità per le politiche di premio “diffusive”. Per quanto riguarda le *progressioni economiche*, è evidente che in molti casi è stato forzato il disegno della norma, mettendo in moto un meccanismo cumulativo che tende a vanificare il cosiddetto livello baricentrico. Ciò sollecita una revisione dei vincoli e dei limiti di risorse attribuiti a quest'istituto.

La *produttività* (già presente nei precedenti contratti) rimane una componente decisiva del Fondo, ma il suo ruolo tende ad essere ridimensionato dall'introduzione dei due nuovi istituti. La progressione economica e le posizioni organizzative, infatti, dopo una prima fase di incertezza applicativa, paiono destinati ad incidere in misura sensibile sulla distribuzione del fondo.

Questo significa che nella composizione del salario accessorio aumenta la quota consolidata e certa (che una volta acquisita non può essere ri-

messa in discussione), a svantaggio di quella più aleatoria, perché strettamente collegata a *performance* misurabili. La portata di questa affermazione appare però attenuata del fatto che la produttività ha spesso avuto nel passato un'applicazione poco coerente con lo spirito dell'istituto, garantendo incrementi generalizzati e solo in alcuni casi ha rappresentato una leva retributiva realmente selettiva.

La lettura delle tabelle va affrontata con una certa cautela, tenuto presente che esse riportano i valori delle medie, cioè di una misura sintetica di un fenomeno, che non rende conto della eventuale variabilità esistente. Il calcolo della deviazione standard, infatti, mostra come i singoli accordi attribuiscono alle singole voci pesi e andamenti diversi, con fenomeni di convergenza attorno ad alcune soluzioni ma anche con casi di forte differenziazione. In altri termini questi dati sono il risultato finale di tendenze diverse nelle varie Amministrazioni. Le tabelle seguenti aiutano ad evidenziare la presenza dei trend più significativi.

Una prima distinzione che merita di essere segnalata è quella che riguarda la natura dell'Ente³. Si possono infatti ravvisare differenze interessanti nelle modalità di suddivisione del Fondo, a seconda della tipologia di amministrazione analizzata.

Tabella 4.3. Ripartizione percentuale delle risorse nel 1999-2000, per tipo di Ente

	Dinamica orizzontale		Posizioni organizzative		Produttività		Indennità	
Comuni	13,5	19,4	7,0	14,0	53,1	41,6	24,7	24,4
Province	14,7	22,8	6,3	12,7	57,9	42,2	20,2	18,6
Regioni	9,7	18,4	7,2	26,6	62,1	40,5	16,4	12,1

I dati mostrano che i Comuni dispongono, di fatto, di un minore margine di libertà nella distribuzione delle risorse, per la presenza di una quota di fondo destinata all'indennità (come abbiamo già visto, in genere ormai consolidata) di dimensioni maggiori (24,7%) rispetto a quella degli altri Enti. Nelle Province e soprattutto nelle Regioni il peso delle indennità, infatti, appare decisamente più contenuto (rispettivamente 20,2% e 16,4%), probabilmente a causa del fatto che in queste strutture è presente un numero più ridotto di figure professionali che, per la loro attività, so-

³ Il nostro gruppo d'osservazione, come abbiamo già anticipato, comprende 55 Comuni di varia dimensione, 18 Province e 6 Regioni.

no in grado di beneficiarne. La leggera contrazione del valore percentuale di questa voce nel secondo anno di applicazione non deve trarre in inganno, giacché si tratta normalmente di una contrazione relativa, in presenza di una stabilità di somme erogate per indennità a fronte di un aumento dell'ammontare complessivo del fondo.

Mentre nel 1999 non si registrano significative diversità tra gli Enti nella gestione delle posizioni organizzative, è interessante notare che, a regime, il peso relativo di questo istituto raddoppia per i Comuni e per le Province (14,0% e 12,7%), e che si triplica per le Regioni (26,6%). Il dato non deve sorprendere, dal momento che sono proprio queste ultime le Amministrazioni con una struttura organizzativa più sviluppata e complessa: appare dunque più probabile in questo contesto l'impiego di nuove figure in grado di svolgere un ruolo di "cerniera" tra dirigenza e dipendenti. La consistenza della quota relativa (più di un quarto dell'intero Fondo) indica inoltre che nella politica di gestione delle risorse umane, le Regioni puntano molto sull'introduzione dei "quadri".

Per quanto riguarda la *progressione orizzontale* si deve segnalare non solo che questo istituto, nel 2000 tende ad attestarsi su valori cospicui per tutti gli Enti, ma anche che per la natura dell'istituto e per le inevitabili dinamiche di trascinamento il suo peso è destinato a crescere ulteriormente. Su questo istituto infatti, come abbiamo già fatto notare, si sono concentrate molte attenzioni ed aspettative, comprese quelle di riconoscimento categoriale. Per quanto riguarda le diversità applicative, si può notare che sono le Province a mostrare le percentuali più cospicue, puntando in questo modo a riequilibrare la minore rilevanza delle risorse destinate all'istituto delle posizioni organizzative.

I dati relativi *alle risorse destinate alla produttività*, indicano che mentre nel 1999 le Province (57,9%) e le Regioni (62,1%) investivano (percentualmente) per questo istituto una quota maggiore del fondo rispetto ai Comuni (53,1%), nel 2000 le differenze tra gli Enti tendono ad annullarsi a fronte di una generale ridimensionamento delle percentuali che si attestano su livelli di poco superiori al 40%. Non si tratta certo di un'incidenza modesta, ma essa appare nettamente meno significativa rispetto ai livelli precedenti. Naturalmente, come abbiamo già fatto notare, la contrazione è prodotta più da un aumento del peso di altre voci piuttosto che dalla effettiva contrazione, in termini assoluti, delle risorse destinate alla produttività.

Un discorso più approfondito meritano le differenze tra i Comuni: mentre per l'anno 1999 non si rilevano diversità sostanziali, con il passaggio al

2000 si evidenziano alcune tendenze significative: quelli di piccole dimensioni (fino a 30.000 abitanti, ovvero il 45,9%) e quelli di grandi dimensioni (oltre i 60.000 abitanti, ovvero il 43,9%) destinano alla produttività una quota maggiore rispetto a quella degli Enti di medie dimensioni (il 34,1%); di contro questi ultimi si distinguono per un maggiore investimento di risorse nelle posizioni organizzative (il 20,8%, a fronte del 10,6% dei piccoli Enti e dell'11,4% di quelli più grandi) e nella progressione orizzontale (il 22,5% contro il 15,2%) cioè nella parte "consolidabile" del salario accessorio.

Tabella 4.4. Ripartizione percentuale delle risorse nel 1999-2000 per tipo di Comune

	Dinamica orizzontale		Posizioni organizzative		Produttività		Indennità	
<i>Comuni</i>								
<i>Piccoli</i>	12,4	15,2	7,8	10,6	51,0	45,9	26,7	27,3
<i>Medi</i>	13,5	22,5	7,4	20,8	54,4	34,1	23,7	24,6
<i>Grandi</i>	14,6	19,9	6,0	11,4	53,0	43,9	24,6	27,7

Le strategie di distribuzione del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, inoltre, sembrano assumere caratteristiche particolari nei diversi *contesti geografici*.

Tabella 4.5. Ripartizione percentuale delle risorse nel 1999-2000 per aree geografiche

	Dinamica orizzontale		Posizioni organizzative		Produttività		Indennità	
<i>Aree geografiche</i>								
<i>Nord</i>	14,0	19,7	7,0	12,7	56,0	46,3	22,0	21,7
<i>Centro</i>	9,2	19,8	8,2	13,7	56,0	37,1	26,0	25,8
<i>Mezzogiorno</i>	17,5	22,1	5,5	15,7	48,6	35,0	25,9	24,8

In base ai dati dell'anno 2000, sono le Amministrazioni del Mezzogiorno quelle che privilegiano le quote consolidabili del *salario accessorio*: esse destinano il 22,1% delle risorse complessive alla dinamica orizzontale (contro, rispettivamente il 19,8% del Centro ed il 19,7% del Nord) e il 15,7% alle posizioni organizzative (contro, rispettivamente il 13,7% ed il 12,7%), mentre riservano alla *produttività* la quota più contenuta (il 35,0%) rispetto agli Enti delle altre zone d'Italia (il 37,1% al Centro, il 46,3% al Nord).

Riguardo, invece, alle indennità, il primato spetta alle Amministrazioni del Centro, con il 25,8% del fondo, seguite da quelle del Sud (con il 24,8%) e del Nord, che destinano a questo istituto solo il 21,7%.

Un altro dato significativo che viene dalla lettura dei diversi contratti decentrati è la presenza di significative omogeneità nei contenuti degli accordi siglati dalle Amministrazioni della stessa Regione, segno evidente della presenza di forme di coordinamento (più o meno spontaneo) tra gli Enti e/o le organizzazioni sindacali.

In ogni caso, la varietà delle soluzioni adottate dagli Enti conferma che la contrattazione decentrata ha concretamente affermato un principio di autonomia regolativa nella gestione del fondo. Questo riconoscimento non esclude che si possano produrre anche effetti indesiderati: la ricerca di strategie salariali "ritagliate" sul contesto organizzativo dell'ente non costituisce di per sé una garanzia di innovazione e di efficacia nella gestione delle politiche del personale. Non sono poche le soluzioni adottate che sfruttando l'autonomia concessa dal CCNL ripropongono vecchie logiche salariali basate sulla distribuzione di incentivi a pioggia.

L'autonomia degli Enti si è espressa anche nella diversa strategia contrattuale: alcuni enti hanno stipulato accordi solo per l'anno in corso, alcuni per due, pochissimi per l'intero periodo 1999/2001. In questo dato si può intravedere la scelta di una linea di applicazione prudente: l'aver evitato nella maggior parte dei casi di definire il programma di utilizzo del fondo per l'intera vigenza contrattuale consente ad ogni Ente di riflettere sulle prime esperienze applicative nonché di valutare l'opportunità di correzioni successive.

4.1.2 La ripartizione del Fondo nel comparto Ministeri

L'attuale CCNL dei Ministeri contiene alcuni caratteri innovativi rispetto ai precedenti contratti. Esso prevede infatti (art.32) che il Fondo Unico di Amministrazione (FUA):

- eroghi compensi diretti ad incentivare la produttività collettiva per il miglioramento dei servizi;
- finanzia i passaggi economici nell'ambito di ciascuna area professionale, destinando a tale scopo quote di risorse aventi carattere di certezza e stabilità;
- eroghi l'indennità prevista per gli incarichi relativi alle posizioni organizzative;
- corrisponda compensi correlati al merito ed impegno individuale in modo selettivo.

Oltre naturalmente a:

- compensare l'esercizio di compiti che comportano specifiche responsabilità, rischi, disagi, gravose articolazioni dell'orario di lavoro, reperibilità collegata a servizi che richiedono interventi di urgenza;
- incentivare la mobilità del personale secondo le esigenze proprie delle singole amministrazioni;
- finanziare turni per fronteggiare particolari situazioni di lavoro e compensi per lavoro straordinario qualora le risorse di cui all'art. 30 (espressamente dedicato al lavoro straordinario) siano state esaurite.

Benché anche nei precedenti contratti si prevedesse di destinare risorse alla produttività collettiva, solo in quello vigente l'erogazione di tali risorse è legata espressamente al "miglioramento dei servizi". Analogamente, mentre nel vecchio CCNL "il merito individuale" era attribuito dal dirigente che informava le OOSS della scelta effettuata, attualmente il contratto integrativo offre l'opportunità alle amministrazioni di introdurre sistemi di valutazione per misurare competenze e qualità delle prestazioni e, di conseguenza, di attribuire i compensi correlandoli al merito e all'impegno individuale, in modo effettivamente selettivo.

Il punto centrale del FUA è costituito, comunque, dalla possibilità di finanziare i "passaggi economici" all'interno delle aree, in quanto (analogamente a quanto sottolineato già per il comparto Regioni ed Autonomie locali) per la prima volta una risorsa "accessoria" diviene parte integrante dello stipendio tabellare e corrisponde ad un incremento stabile per il dipendente. Data la continuità di impegno finanziario che le amministrazioni dovranno assumersi anche negli anni successivi, è possibile destinare a tali passaggi solo le risorse aventi carattere di certezza e stabilità.

La gestione del FUA si è rivelata difficile e complessa per la maggior parte delle Amministrazioni soprattutto per due motivi:

- essendo le risorse del fondo comunque limitate per finanziare tutti gli istituti previsti, obbliga ad operare un difficile *trade-off* tra le diverse voci, cercando di conciliare le aspettative del personale, le richieste delle OOSS e le esigenze delle Amministrazioni;
- molte Amministrazioni non dispongono di sistemi di valutazione adeguati su cui ancorare non solo il sistema delle progressioni economiche nell'ambito delle aree, ma anche l'attribuzione delle risorse legate alla produttività, l'assegnazione delle posizioni organizzative.

La tabella 4.6 mostra l'ammontare del FUA e la sua suddivisione in percentuali rispetto ai vari istituti, in riferimento all'anno 1999.

Tabella 4.6. Ripartizione percentuale del Fondo Unico di Amministrazione nei Ministeri per l'anno 1999

	<i>Importo Fondo Unico</i>	<i>Passaggi economici nell'area</i>	<i>Altre finalità previste nell'art. 32 del CCNL</i>
<i>Affari Esteri</i>	9.500.000.000	55%	45%
<i>Ambiente</i>	2.900.000.000	40%	60%
<i>Beni Culturali*</i>			
<i>Commercio Estero</i>	1.311.000.000	19%	81%
<i>Comunicazioni</i>	6.211.554.000	0%	90% produttività 10% altre finalità
<i>Difesa</i>	127.200.000.000	0%	92% produttività 8% posizioni super e posizioni organizzative
<i>Finanze**</i>	296.419.000.000	3%	97% produttività
<i>Giustizia</i>	116.652.841.000	0%	100%
<i>Industria</i>	5.100.000.000	22%	78%
<i>Interno</i>	66.000.000.000	13%	87%
<i>Lavori Pubblici</i>	13.500.000.000	0%	100%
<i>Lavoro</i>	36.000.000.000	35%	65% produttività
<i>Politiche Agricole</i>	6.500.000.000	15%	85%
<i>Pubblica Istruzione</i>	26.000.000.000	26%	37% produttività 37% altre finalità
<i>Sanità*</i>	11.000.000.000		
<i>Tesoro, Bilancio e P. Economica</i>	66.000.000.000	15%	78% produttività 7% altre finalità
<i>Trasporti</i>	29.036.000.000	17%	73% produttività 10% altre finalità
<i>M.U.R.S.T.</i>	2.042.000.000	20%	80%
<i>Presidenza Consiglio Ministri</i>	11.694.572.000	9%	91%
<i>Corte dei Conti</i>	12.500.000.000		

* Dato non pervenuto.

** Di cui Lit. 70.109.000.000 per il Dipartimento delle Dogane.

Da questi dati emerge che tutte le Amministrazioni – eccetto il Ministero degli Affari Esteri – hanno assegnato la stragrande maggioranza delle quote del Fondo alla produttività o alle altre voci previste dall'articolo 32 del CCNL.

Per quanto riguarda l'anno 2000, molte Amministrazioni non hanno ancora stabilito l'ammontare del Fondo o, se l'hanno fatto, sono ancora impegnate nella determinazione delle quote da destinare alle diverse voci. Comunque, le previsioni avanzate dalle stesse Amministrazioni non lasciano presagire un cambiamento sostanziale nella suddivisione del Fondo: i primi

dati sembrano confermare un certo slittamento nei tempi di applicazione di questo istituto⁴, probabilmente legato alla situazione di incertezza derivante dai processi di trasformazione che stanno vivendo molti Ministeri.

In questo contesto, infatti, per le Amministrazioni non è facile designare le strategie necessarie al reclutamento e alla riqualificazione del personale. La tendenza seguita di assegnare gran parte delle risorse alla produttività, anziché ai passaggi tra le aree (e l'attribuzione dei "super"), ha l'indubbio vantaggio della reimpiegabilità delle risorse nell'anno successivo. Inoltre molte Amministrazioni sono state rallentate nella loro azione dal fatto che nei contratti collettivi precedenti, le aspettative di gran parte del personale di veder riconosciuta la propria professionalità, erano state soddisfatte sotto forma di incentivi economici e indennità varie invece che (come più naturale) tramite progressioni di carriera. A questo va aggiunto che le trattative per la sottoscrizione dei contratti integrativi sono state intraprese, nelle varie Amministrazioni, non prima del mese di ottobre, senza aver avuto il tempo né le condizioni necessarie per recepire ed accogliere le nuove modalità di attribuzione delle risorse proposte dal CCNL. Le OOSS e le Amministrazioni, nella maggior parte dei casi, hanno dunque deciso di rimandare l'utilizzo delle quote del Fondo Unico previste per le progressioni, all'anno successivo. Lo slittamento era, inoltre, giustificato dal fatto di:

- disporre di maggior tempo per lo studio delle nuove piante organiche e per la ridefinizione dei profili nell'ambito dei quali individuare il contingente numerico per i passaggi;
- contare su un aumento delle risorse grazie ai residui del fondo '99;

La previsione che nel 2000 la quota di fondo destinata alle progressioni sarà consistente è legata anche alla richiesta delle OOSS di presentarsi alle riforme con un quadro giuridico ed economico del personale "sanato": esse sostengono che molti dipendenti svolgono mansioni superiori, corrispondenti ad una maggiore professionalità e chiedono il riconoscimento di tale situazione. Ciò consentirà, infatti, di presentarsi all'appuntamento dei trasferimenti alle Regioni e della riforma dell'Esecutivo, evitando il rischio di una "declassificazione" nei nuovi contesti in cui lavoreranno.

⁴ Mentre questo volume va in stampa le informazioni raccolte indicano infatti che molti Ministeri non hanno ancora provveduto a realizzare le progressioni economiche, pur avendo destinato ad esse una specifica quota delle risorse del FUA (es. Lavori pubblici, Trasporti) o non intendono procedere ai passaggi nel corso del 2000 (è il caso ad esempio, del Ministero della Comunicazione, della Sanità, oltre a quello degli Affari Esteri, dell'Ambiente, del Commercio Estero, dell'Industria, dell'Interno, del Lavoro che, invece, pur con gradi diversi, avevano già introdotto l'istituto nel corso del 1999).

Capitolo 5

Lo sviluppo professionale: la progressione economica orizzontale

5.1 Le progressioni orizzontali nella nuova classificazione del personale

Le progressioni orizzontali, introdotte negli enti locali con il nuovo sistema di classificazione, rappresentano probabilmente l'aspetto più innovativo ed avanzato nella gestione del personale in questi comparti¹.

Sulla gestione di tale istituto si misura la capacità delle Amministrazioni di esercitare una direzione del personale in grado di garantire un'equità retributiva interna, di motivare le persone e assicurare livelli di qualità delle risorse umane adeguati alle esigenze dell'organizzazione. Tuttavia, prima di verificare le caratteristiche del nuovo istituto contrattuale, i problemi e le alternative applicative nel comparto delle Regioni e Autonomie locali e in quello dei Ministeri, è opportuno descrivere l'evoluzione dei sistemi di carriera, per capire da dove nasce questa innovazione.

5.2 Il quadro storico: classificazione e carriere retributive nei comparti privati e pubblici

Da una analisi delle soluzioni date al problema della classificazione nel pubblico impiego, si riscontra come molte caratteristiche del nuovo sistema adottato per gli Enti Locali ed i Ministeri riprenda le più avanzate linee di tendenza dei sistemi di carriera del settore privato.

A differenza di quanto accaduto negli anni settanta, in cui l'inquadramento unico era uno dei temi centrali del dibattito sindacale, negli anni '80, il problema di come articolare, in livelli retributivi (o categorie), i lavoratori, aveva perso gran parte della sua attrattiva (Dell'Aringa, 1996). Il tema riemerge però con forza, con il rinnovo contrattuale dei chimici e dei bancari del 1998, rimpiazzando la delicata questione della retribuizio-

¹ Va ricordato, comunque, che pur mantenendo un impianto formalmente simile, l'assetto dato a questa materia nel CCNL dei Ministeri presenta alcune importanti differenze.

ne variabile (salari di produttività e redditività) che aveva occupato la scena nel decennio precedente. Ancora una volta le esigenze che guidano la riflessione sull'inquadramento sono strettamente legate ai nuovi modelli produttivi ed alle trasformazioni organizzative, resi possibili dalle innovazioni tecnologiche (riguardanti non soltanto il settore industriale ma anche i servizi); ci si riferisce in particolare alla necessità di

- introdurre maggiore flessibilità nell'utilizzo delle risorse umane, facendo un uso polivalente del personale impiegato (Dell'Aringa 1996);
- valorizzare nuove professionalità in termini di capacità espresse e competenze anche comportamentali (Butera, Carbognin, Fasulo 1996);
- assicurare comunque uno sviluppo di carriera, in contesti organizzativi sempre più appiattiti e con possibilità ridotte di progressione verticale (Brunello, Camuffo '96).

Anche nel settore pubblico, a fronte di una maggiore complessità dei bisogni, strategie di personalizzazione del servizio hanno determinato nuovi modelli più flessibili. Questi fenomeni hanno comportato sul piano organizzativo:

- l'orientamento della gestione ai processi trasversali, in un'ottica di ottimizzazione globale;
- il decentramento delle responsabilità;
- l'accorpamento della frammentazione strutturale e la riduzione dei livelli gerarchici;
- l'introduzione del lavoro di gruppo e la ricomposizione delle mansioni dei singoli lavoratori (Drucker 1988; Hammer, Champy 1994).

Sul piano della gestione del personale, tutto ciò ha significato:

- una maggiore instabilità delle posizioni organizzative;
- l'affermarsi di nuove figure professionali che in qualche misura sostituiscono i tradizionali quadri e supervisori;
- una minore distinzione tra manager e professionisti;
- l'abbandono delle logiche di carriera verticale e la necessità di valorizzare lo sviluppo professionale in una prospettiva diversa da quella tradizionale, tramite l'apprezzamento delle competenze individuali (Ratti 1989; Butera, Carbognin, Fasulo 1996).

Il nuovo dibattito sul sistema degli inquadramenti, quindi, non fa altro che cogliere una serie di tentativi che le imprese stanno conducendo

per allineare le proprie politiche retributive alle innovazioni dei modelli produttivi.

Il principale elemento di cambiamento riguarda l'allargamento dell'ottica, dalla classificazione fondata sulla tradizionale "job evaluation", (realizzata sulla base di un sistema di punteggi e centrata sul contenuto del lavoro), ad un sistema più attento alla valorizzazione delle capacità e delle competenze professionali degli individui (Dell'Aringa, 1996). Coerentemente, le principali linee di tendenza che appaiono nei recenti rinnovi sono:

- la semplificazione della scala di classificazione attraverso la riduzione del numero di livelli;
- la fungibilità del personale all'interno della stessa categoria;
- la riduzione (nel settore chimico e in quello creditizio) degli automatismi di carriera (Butera, Carbognin, Fasulo 1996);
- la valorizzazione delle competenze professionali all'interno della categoria tramite un sviluppo di carriera orizzontale (nel settore pubblico).

In una ricerca sull'evoluzione delle politiche retributive e di carriera nelle imprese americane (Butera, Donati, Cesaria 1997) vengono messe in luce alcune nuove esigenze: da una parte quella del superamento dei diffusissimi sistemi di tipo *job based pay* che enfatizzano l'importanza della *job description* invece che focalizzarsi sulle caratteristiche delle persone e dall'altra, in un sistema in cui il cambiamento della posizione non caratterizza più la carriera, la necessità di cambiare le politiche retributive.

Il principale segnale di cambiamento, quindi, è l'introduzione del *broadbanding*: la semplificazione dei livelli o fasce di retribuzione e dei profili utilizzati per rappresentare il sistema professionale aziendale. Il *broadbanding* dovrebbe consentire di:

- favorire la mobilità orizzontale e l'acquisizione di nuovi *skill* e competenze trasversali;
- modificare le aspettative di carriera orientandole più allo sviluppo delle competenze acquisite e messe in gioco nei processi, che al riconoscimento di posizioni di status formali;
- semplificare i sistemi di *benchmarking* retributivi ancorandoli a pochi ruoli chiave, e ridurre i costi di manutenzione dei *job system* (profili, *job description*, etc.);
- aumentare la flessibilità dei sistemi di riconoscimento per premiare il valore delle persone più che il valore dei *job*.

I risultati di una ricerca promossa dalla *American compensation association*, che ha interessato 116 aziende in cui viene applicato il *broadbanding*, sembrano confermare che tale strumento consegue i risultati attesi: riduzione delle aspettative di passaggio alla qualifica di manager, rottura delle precedenti distinzioni tra classi e categorie di *job* solo parzialmente diversi, costruzione di un contesto più adatto al lavoro di *team* (l'appartenenza alla stessa classe di *job* stimola la cooperazione anche in presenza di retribuzioni reali diverse).

Accanto all'introduzione del *broadbanding* generalmente sono presenti **sistemi di retribuzione basati sulle competenze**. In tale ambito la confusione è particolarmente elevata in quanto il concetto stesso di competenza risulta molto spesso ambiguo. Greene (1993) segnalando tale confusione propone di distinguere tra:

- *skill based pay*: la retribuzione è legata al possesso di *skill* per la realizzazione di un lavoro e basati sulla capacità di realizzare più lavori;
- *knowledge based pay*: la retribuzione è legata al possesso di conoscenze riferite al lavoro e maturate attraverso o curriculum formativo o esperienze lavorative;
- *credential based pay*: la remunerazione è basata sul possesso di credenziali ufficiali quali titoli, licenze, certificazioni.

Il problema di questi sistemi è che mentre intuitivamente il concetto di competenza è piuttosto comune, in termini analitici le definizioni sono più incerte ed il dibattito mostra confini laschi di interpretazione.

Ma la preoccupazione più forte nell'impiego delle competenze a fini retributivi riguarda il sistema di **certificazione delle competenze**. Se, da un lato, è vero che si moltiplicano i ruoli professionali, dall'altro si pone il problema sempre maggiore delle modalità e delle sedi in cui viene "certificata" la professionalità. Inoltre, come sostengono alcuni autori, esistono problemi teorici e pratici non indifferenti nel pagare le competenze: la difficoltà di mantenere il controllo del sistema retributivo complessivo, la possibilità di ingiustizie ed abusi, la possibilità di utilizzare in modo distorto metodologie nate in prima istanza con finalità non retributive, la difficoltà di comparare il valore di competenze diverse tra loro, il rischio di favorire le categorie di lavoratori più potenti.

Analizzando i CCNL più recenti, si può affermare, che in linea generale il sistema degli inquadramenti, in tutti i settori, sta evolvendo effettivamente verso una riduzione dei livelli gerarchici e retributivi di base, con la possibilità di gestire una maggiore mobilità orizzontale all'interno delle categorie. Più controversa è la questione della remunerazione delle

competenze individuali: seppure questa sembra la tendenza generale in atto, vale la pena notare che tale innovazione è stata introdotta solo nel settore pubblico, mentre nel contratto dei chimici e dei bancari il sistema di classificazione continua ad operare sostanzialmente nell'ambito della tradizionale valutazione dei ruoli. Come si vedrà più avanti, questo aspetto costituisce un punto critico nella gestione delle progressioni (soprattutto orizzontali) nell'ambito degli Enti Locali. Si tratta infatti di un sistema per sua natura discrezionale e pertanto poco compatibile con la cultura dominante in molte amministrazioni, dove le valutazioni sono basate su titoli e requisiti formali (*credentials*).

Resta il fatto che il sistema di inquadramento e carriere del pubblico impiego, e in particolare degli Enti Locali, è certamente oggi quello più all'avanguardia rispetto a tutti i comparti produttivi.

5.3 L'evoluzione storica sistemi di inquadramento nel pubblico impiego

Le Amministrazioni pubbliche sono sempre state vincolate da un sistema di classificazione rigido che non permetteva di gestire la variabile retributiva.

Un primo passo, verso una struttura più adeguata del sistema di classificazione è stato compiuto con il DPR 10 gennaio 1957, n. 3, Testo Unico degli impiegati civili dello Stato². Il sistema di inquadramento prevedeva quattro **carriere** (direttiva, di concetto, esecutiva, ausiliaria), a cui si accedeva per concorso, nella posizione iniziale, sulla base del titolo di studio. Ogni carriera era poi ulteriormente articolata al suo interno in qualifiche, alle quali teoricamente avrebbero dovuto corrispondere mansioni diversificate e gerarchicamente ordinate. La suddivisione in qualifiche era, di fatto, meramente formale e si riduceva ad una progressione di retribuzione sostanzialmente automatica ancorché attuata attraverso diversi sistemi di promozione (come ad esempio quello basato sulle note di qualifica).

Il regime delle carriere venne soppresso dalla Legge 11 luglio 1980, n. 312, che introduceva la qualifica unica e la **qualifica funzionale**³. Questo sistema, in vigore fino all'ultimo contratto, classifica i dipendenti pubblici su otto-dieci livelli, dirigenti esclusi, con diversi profili professionali al-

² Il Testo Unico 3/57 ha sancito la sostituzione dei gruppi e dei gradi (ai quali corrispondevano i livelli stipendiali) rispettivamente con le carriere e le qualifiche e ha realizzato una attenuazione della valenza gerarchica del precedente modello.

³ Il nuovo inquadramento era applicato dagli Enti locali già dal 1972.

l'interno di ciascun livello retributivo. Nei fatti la possibilità di progressione economica è costituita dal passaggio alla qualifica superiore per la quale occorre sostenere un concorso pubblico. Tecnicamente la qualifica funzionale rappresenta una modalità di ordinare le mansioni all'interno dell'organizzazione secondo modalità che tengono conto sia delle caratteristiche oggettive del lavoro (mansioni effettivamente svolte) che delle caratteristiche del soggetto che lo può svolgere (prevalentemente il titolo di studio): si parla quindi di metodo misto di classificazione, e tale metodo è attuato tramite la definizione delle declaratorie contrattuali.

Nella Pubblica Amministrazione l'introduzione della qualifica funzionale aveva tre obiettivi ufficiali:

- la qualificazione professionale e la responsabilizzazione del personale, attraverso il superamento della ripetitività dei compiti e della parcellizzazione delle mansioni;
- il contenimento numerico del personale attraverso la rottura del rapporto carriere-ruoli-uffici e la flessibilità (superamento delle rigidità vigenti);
- il superamento della classificazione gerarchica delle carriere e delle qualifiche.

Il sistema delle qualifiche funzionali non è rimasto esente da critiche. Le modalità di applicazione e, forse, la stessa ispirazione originaria, hanno vanificato gli obiettivi previsti: è stato, infatti, l'inquadramento economico a guidare quello funzionale. Il personale è stato inquadrato a partire dal salario percepito e non dalla funzione svolta e il reinquadramento è stato gestito con l'obiettivo fondamentale di garantire, attraverso automatismi, le maggiori possibilità di avanzamento al personale svuotando, così, i livelli più bassi senza significative variazioni di professionalità.

Le categorie concettuali all'interno delle quali si svilupparono sia l'inquadramento unico che la qualifica funzionale restarono totalmente interne all'universo taylor-fordista: cambiarono il numero e la denominazione delle qualifiche, si modificò il rapporto inquadramentale tra operai e impiegati, ma alla base delle declaratorie contrattuali e dei profili professionali rimase la mansione, magari allargata o ricomposta.

L'applicazione del sistema delle qualifiche funzionali ha prodotto nel tempo alcuni problemi; di seguito richiamiamo i principali:

- La scarsa fungibilità del personale nelle diverse posizioni, dovuta all'articolazione in qualifiche e profili;
- La creazione di molti casi di sperequazione, a volte tra professioni omogenee nella medesima area organizzativa (ad esempio dipendenti am-

ministrativi occupati nel medesimo servizio che svolgevano le medesime attività pur essendo formalmente inquadrati a livelli diversi;

– La scarsa programmabilità della mobilità professionale a causa delle modalità di carriera vincolate alle dinamiche concorsuali; questo comportava una mancata valorizzazione delle risorse interne, mentre spesso non vi era corrispondenza tra mutamento del lavoro e progressione di carriera;

– L'assenza di prospettive di mobilità ascendente per alcune categorie professionali: sprovviste di uno sviluppo di carriera definito (ad esempio le maestre) non cambiavano contenuto di lavoro e livello retributivo per tutto l'arco della propria vita lavorativa (salvo slittamenti in blocco di livello).

L'introduzione del nuovo ordinamento professionale, dunque, focalizzandosi, in particolare, sulle esigenze di flessibilità dell'organizzazione, nonché sulla valorizzazione e sviluppo delle professionalità, rappresenta un tentativo per superare questi limiti.

5.4 Il nuovo ordinamento professionale (NOP) del comparto Regioni ed Autonomie locali: obiettivi e aspetti tecnici

Gli obiettivi di partenza del nuovo ordinamento professionale (NOP) e del sistema di "progressioni orizzontali" da esso introdotto, sono quelli di:

– consentire maggiore autonomia di inquadramento in funzione delle diverse esigenze di organizzazione del lavoro, nonché maggiore fungibilità del personale nelle diverse posizioni;

– restituire trasparenza e dare maggiore coerenza nell'impiego delle diverse leve retributive, in un'ottica di gestione e sviluppo delle risorse umane;

– premiare selettivamente il contributo individuale dei dipendenti, collegando gli aumenti retributivi ad effettivi incrementi di professionalità.

Il CCNL prevede per la progressione orizzontale all'interno della categoria un insieme di criteri selettivi articolati per tipo di passaggio, la cui applicazione presuppone l'utilizzo di un sistema di valutazione. L'indicazione è quella di un sistema misto, basato cioè sia sui risultati ottenuti che sui comportamenti e su altre caratteristiche individuali, come emerge dalla tabella qui sotto riportata (Tabella 5.1).

Tabella 5.1. Criteri per la progressione economica all'interno della categoria previsti dal CCNL Regioni ed Autonomie locali

<i>Criteri comuni a tutti i passaggi</i>	<i>Passaggi</i>	<i>Criteri aggiuntivi</i>
	Entro la categoria A	Criteri comuni + l'esperienza acquisita (criteri adeguatamente semplificati)
– <i>Risultati ottenuti</i>	Da B1 a B2 Da C1 a C2 Da B3 a B4*	Esperienza acquisita
– <i>Qualità della prestazione individuale</i>	Da B2 a B3 Da B4 a B5** Da C2 a C3	Nessuno
– <i>Impegno</i>	Da B3 a B4*	– Qualità delle relazioni con l'utenza
– <i>Prestazioni rese con più elevato arricchimento professionale</i>	Da B5 a B6** Da C3 a C4 Entro la categoria D	– coinvolgimento nei processi lavorativi – capacità di adattamento ai cambiamenti – flessibilità – iniziativa e capacità di proporre soluzioni innovative o migliorative dell'organizzazione del lavoro
* Con primo inquadramento in B1; ** Con primo inquadramento in B3.		

Da tali criteri emerge come, in generale, per attribuire uno scatto di progressione economica a un dipendente, questi deve:

- ottenere una valutazione positiva della sua prestazione individuale;
- aver acquisito un arricchimento professionale, anche in relazione ad interventi formativi e di aggiornamento;
- dimostrare impegno nello svolgimento del proprio lavoro.

Nel quadro di questi criteri, comunque, ciascuna Amministrazione è chiamata, nell'ambito della contrattazione integrativa decentrata, a specificare con maggior dettaglio il sistema di valutazione e progressioni. In

particolare, la singola amministrazione deve definire, per ciascun tipo di passaggio o comunque per tipologie di passaggi:

- i requisiti di base per l'accesso alla progressione, come momento preselettivo;
- i criteri specifici o aggiuntivi, le modalità e gli strumenti della valutazione;
- i contingenti di personale interessato, in modo più o meno dettagliato (ma comunque tenendo conto dei vincoli di spesa).

È evidente come il CCNL prefiguri un quadro di criteri e strumenti da interpretare e adattare alle specifiche esigenze organizzative. Ma allora quali sono le alternative di fondo nel progettare o riprogettare un sistema di progressioni? Quali i possibili strumenti da mettere in campo? Quali accorgimenti adottare? Quali punti critici tenere sotto controllo? Nel prosieguo del paragrafo proveremo a dare alcune risposte.

5.5 Le progressioni orizzontali: alternative strategiche e di metodo

L'Amministrazione impegnata nella costruzione di un sistema di progressioni orizzontali è chiamata ad operare delle scelte riguardo ad alcune variabili definite dal contesto normativo e contrattuale. Di seguito viene indicata una possibile lista di tali variabili di progettazione, costruita tenendo conto delle prime esperienze applicative di questi sistemi nel comparto delle Autonomie locali. La lista è stata infatti definita a partire da un'analisi del materiale messo a disposizione dalle amministrazioni partecipanti al Progetto Finalizzato «Ripensare il lavoro pubblico» ed in particolare, dai contratti decentrati integrativi stipulati a cavallo tra il 1999 e il 2000. Le variabili considerate sono quattro:

1) Finalità. Il primo elemento di progettazione da considerare, rispetto al quale orientare l'intera costruzione del sistema di progressioni, è quello delle finalità, che possono essere diverse. Ad esempio il sistema può essere più orientato a premiare le prestazioni e le capacità individuali, oppure a riconoscere una crescita o un ampliamento del ruolo, o ancora a modificare i livelli di salario fisso e i differenziali retributivi di gruppi di lavoratori. Le differenze tra queste alternative verranno più ampiamente argomentate in seguito.

2) Modalità di pianificazione. Questa variabile fa riferimento a come vengono pianificate le progressioni, in funzione del budget annuo dispo-

nibile, del numero di dipendenti e della loro distribuzione. In particolare, si tratta di definire:

2.a. se e come viene programmato il **numero di partecipanti** alle selezioni per le progressioni (attraverso prerequisiti o numeri chiusi)

2.b. come viene allocato il **budget** annuo disponibile (o il numero di passaggi), e se viene determinata una ripartizione rispetto a uno o più elementi di questa lista:

- le categorie (A, B, C, D)
- il tipo di passaggio (ad es. da B1 a B2, ecc.)
- il settore
- il profilo professionale

Inoltre, la ripartizione rispetto a tali elementi può essere *indicativa* (tendenzialmente suscettibile di variazioni), oppure *esatta* (tendenzialmente più rigida). Tutti questi elementi concorrono a determinare una pianificazione più **aperta** o più **chiusa**.

3) Criteri per la progressione. Questa variabile rappresenta il nodo più complesso e articolato dei sistemi di progressione. I criteri da scegliere possono essere:

3.1.a. Formali. Se fanno riferimento ad aspetti come l'anzianità, i titoli di servizio, i titoli di studio aggiuntivi a quelli richiesti per il profilo, ed altri elementi che hanno un riscontro formale e pienamente oggettivo.

3.1.b. Non formali. Se fanno riferimento alle prestazioni e al lavoro svolto, considerando i risultati ottenuti, oppure i comportamenti, o ancora i compiti svolti e altri aspetti dell'arricchimento professionale non definiti formalmente.

3.2.a. Specifici. Se vengono formulati in modo specifico rispetto a una categoria (A,B,C,D), a una famiglia professionale o addirittura a un profilo professionale.

3.2.b. Omogenei. Se si utilizzano gli stessi criteri per tutto il personale, o comunque trasversalmente alle categorie (come indicato dal CCNL) e/o alle famiglie professionali.

Inoltre, i criteri di progressione si caratterizzano per:

3.3. Grado di esplicitazione degli indicatori. Occorre specificare gli indicatori che permettono di "misurare" il possesso o meno dei requisiti individuati come condizioni per il passaggio (criteri). La definizione più o meno puntuale degli indicatori è un aspetto che differenzia ulteriormente i sistemi di progressione. Possiamo convenzionalmente chiamare

fattori di valutazione questo livello di definizione dettagliata dei criteri per la progressione.

3.4. Peso. Rispetto a un insieme di criteri adottati e definiti in dettaglio (fattori di valutazione), il peso attribuito a ciascun fattore caratterizza ulteriormente il sistema. Se consideriamo l'insieme di tutti i fattori utilizzati, si possono ad esempio, attribuire pesi diversi in corrispondenza di differenti passaggi. In questo modo i pesi, variando in relazione alle categorie e/o alle famiglie professionali e/o ai singoli profili o inquadramenti, possono determinare diverse sfumature sulle scale di omogeneità/specificità dei criteri.

4) Gestione del sistema. Su questo punto, in parte collegato ai meccanismi di pianificazione, si possono scegliere due impostazioni:

4.1.a. Gestione centralizzata a livello di ente. In questo caso si tende ad allocare le risorse per le progressioni tenendo conto di strategie complessive dell'amministrazione, ad esempio privilegiando alcuni settori o alcune figure professionali, oppure, nell'ambito dei criteri di valutazione, premiando specifiche caratteristiche del personale trasversalmente ai settori. In questo caso, inoltre, la direzione del personale non si limita a definire criteri applicativi per i settori, ma segue il processo di valutazione e ne verifica i risultati, eventualmente riservando a un livello centralizzato (Nucleo di valutazione) un ruolo di revisione delle valutazioni o comunque di monitoraggio del processo

4.1.b. Gestione decentrata ai singoli settori. Le risorse sono attribuite ai settori in proporzione ai loro dipendenti, cioè articolate per numero di passaggi realizzabili in ciascuno di essi e in ogni categoria, mentre la valutazione dei dipendenti è demandata ai dirigenti sulla base dei sistemi definiti dal contratto decentrato integrativo, con un ruolo centralizzato più debole sul piano del coordinamento, monitoraggio, verifica o eventualmente correzione delle valutazioni fatte.

Un secondo aspetto rilevante della gestione è la scelta tra:

4.2.a. Sistema "a regime". Quando si ritiene di riutilizzare lo stesso sistema anche in futuro senza effettuare valutazioni sul suo funzionamento e sui risultati ottenuti al termine di un ciclo (ad es. un anno).

4.2.b. Sistema "sperimentale". Quando (sin dall'inizio) si prevedono modalità di valutazione, di verifica del raggiungimento delle finalità previste, di riprogettazione.

Nella tabella che segue vengono sintetizzate le variabili di progettazione di un sistema di progressioni, e le relative alternative che le Amministrazioni possono adottare.

Tabella 5.2. Le variabili di progettazione di un sistema di progressioni orizzontali

Variabili di progettazione	Alternative o elementi caratteristici
1 - Finalità	<ul style="list-style-type: none"> – Remunerare la qualità dei singoli, le prestazioni e le capacità individuali, i risultati ottenuti – Riconoscere una crescita o un ampliamento del ruolo (nell'ambito dello stesso profilo) – Gestire i livelli di salario fisso (ad es. introducendo differenze tra gruppi professionali)
2 - Modalità di pianificazione	<ul style="list-style-type: none"> – Definizione dei partecipanti (prerequisiti) – Allocazione del budget rispetto a categorie, settori, famiglie professionali, profili (pianificazione aperta o chiusa)
3 - Criteri di selezione	<ul style="list-style-type: none"> – Formali o non formali – Specifici o omogenei – Fattori di valutazione utilizzati – Pesi attribuiti
4 - Gestione del sistema	<ul style="list-style-type: none"> – A livello centrale di ente o decentrata nei singoli settori – Sistema “a regime” o “sperimentale”

5.6 I problemi applicativi e le alternative adottate dalle Amministrazioni

1. Finalità

Un primo punto da verificare è quello delle finalità complessive del sistema adottato. L'obiettivo del CCNL, che traspare dai criteri generali di selezione, sembra essere quello di remunerare la qualità dei singoli, o comunque di riconoscere le capacità individuali e/o i risultati ottenuti, anche indipendentemente da cambiamenti nei contenuti del lavoro. Un caso che esemplifica questa impostazione è quello rappresentato dalla *Regione Lombardia*:

Tabella 5.3. Scheda caso Regione Lombardia

Presso la **Regione Lombardia** il criterio di valutazione dominante per tutti i passaggi (con un peso del 40%) è quello delle prestazioni individuali, sulla base degli obiettivi attribuiti dal dirigente, che si distinguono in:

- obiettivi di lavoro (individuali) nell'ambito della generale attività del-

la struttura

- obiettivi di miglioramento delle proprie modalità operative

Gli altri criteri (in sintesi: risultati di attività, risultati formativi ed esperienza come anzianità), non fanno comunque riferimento diretto a una crescita o ad un ampliamento del ruolo.

Il sistema di progressione può essere invece orientato a cogliere (e dunque premiare) anche un ampliamento del contenuto di ruolo, nella convinzione che l'arricchimento professionale, l'esperienza, i risultati e i comportamenti dei singoli, possono determinare, di fatto, una crescita o un ampliamento del *job*, nonostante il profilo, definito in termini più generali, rimanga invariato, come prevede la norma.

La differenza tra questi due casi è sottile, ma esprime due scelte organizzative diverse, e può dare origine a criteri selettivi e meccanismi premianti differenti. Spieghiamo il caso con un esempio.

In un ufficio con più funzionari amministrativi in possesso dello stesso profilo, in cui ciascuno tratta separatamente pratiche dello stesso tipo, ci si può limitare a valutare risultati e caratteristiche di ciascuno (ad esempio dando peso all'impegno, alla precisione, o al numero di pratiche evase), oppure tener conto anche del ruolo effettivamente svolto dai diversi soggetti nel funzionamento complessivo dell'ufficio, premiando il funzionario che eventualmente, grazie alla propria esperienza e alle altre caratteristiche, è in grado più degli altri di risolvere i problemi non *routinari*, di essere un punto di riferimento per i colleghi nell'affrontare una questione più complessa, pur non essendo il loro capo, non attribuendo loro direttive e compiti, non controllando il loro lavoro. Può darsi che in più di qualche caso il risultato della valutazione dei funzionari ai fini della progressione risulti lo stesso, ma è chiaro che si tratta di due impostazioni diverse.

Proseguendo nell'esempio, non è difficile immaginare che il funzionario di cui parliamo possa gradualmente acquisire compiti di coordinamento, e che questo graduale cambiamento di ruolo possa portare al riconoscimento di una posizione gerarchicamente sovraordinata agli altri.

Quindi, mentre le regole complessive del sistema definiscono una struttura (necessaria) con alcuni punti fermi, come il fatto che la progressione orizzontale avviene all'interno dello stesso profilo e senza un cambiamento delle relative mansioni, i ruoli realmente agiti possono cambiare secondo "una scala di grigio".

Per questo il sistema di "passaggi orizzontali" può essere finalizzato non solo ad apprezzare prestazioni e risultati individuali, ma anche a riconoscere allargamenti di ruolo, riservando al sistema di progressioni verticali il riconoscimento di modifiche più sostanziali. Su questo punto emergono tutte le potenzialità, ma anche la complessità, di un sistema estremamente flessibile e adattabile ai singoli contesti.

Applicazioni più vicine a questo tipo di finalità, cioè al riconoscimento di una crescita e un ampliamento del ruolo, si trovano ad esempio nel caso della *Provincia di Pesaro-Urbino*:

Tabella 5.4. Scheda caso Provincia di Pesaro-Urbino

Presso la **Provincia di Pesaro-Urbino** l'arricchimento professionale ha un peso rilevante nella progressione (fino al 56%). Secondo il contratto integrativo, per arricchimento professionale si intende:

– aver dimostrato capacità di sostituire colleghi di categoria equivalente con diverso profilo professionale, o con conoscenze specialistiche diverse, e lo stesso profilo professionale e specificità aggiuntive, o di avere svolto mansioni superiori sempre in sostituzione di colleghi per periodi limitati senza il presupposto della «Reggenza o Supplenza». Tali incarichi possono essere conferiti dai dirigenti con atto scritto che ne costituisce certificazione, o possono essere riscontrati me-

diante dichiarazione del dipendente interessato, contenente l'annotazione finale del responsabile del servizio attestante la sussistenza, o meno, dei fatti dichiarati;

– partecipazione a gruppi di lavoro per progetti determinati di carattere interfunzionale;

– espletamento di attività di coordinamento di unità operative, o squadre di operai;

– espletamento di funzioni di segretari di commissioni «istituzionali»;

– attivazione o istituzione di uffici/servizi, o riorganizzazione degli stessi, con appositi progetti accompagnati da addestramento del personale in fase operativa, preventivamente concordati tra le parti.

Una terzo esempio di finalità di un sistema di progressioni orizzontali è costituito dalla *gestione dei livelli retributivi interni* di gruppi professionali o, più in generale, dei dipendenti. Dato che tale sistema determina cambiamenti nel salario fisso, esso può essere finalizzato anche a modificare i rapporti tra i livelli retributivi ereditati dal precedente inquadramento, in funzione di specificità locali. In questo caso si può agire sia determinando a priori una quota consistente di passaggi per alcuni gruppi o figure professionali specifiche, sia inserendo, nei criteri di selezione relativi all'arricchimento professionale o all'esperienza acquisita, alcuni fattori caratteristici posseduti dal gruppo professionale.

È questo un utilizzo forse meno coerente con gli obiettivi di fondo del CCNL (ha poco a che fare sia con la valorizzazione dei risultati individuali che con l'ampliamento dei ruoli *job enlargement*), tuttavia è un'alternativa di cui tener conto, poiché non va dimenticato che il sistema di progressioni si innesta su realtà che spesso si trovano a dover fronteggiare tensioni retributive interne frutto di situazioni pregresse non risolte.

Un caso in cui il sistema di progressione sembra essere sensibile a questa terza finalità ci viene dal contratto della *Regione Emilia Romagna*:

Tabella 5.5. Scheda caso Regione Emilia Romagna

Presso la **Regione Emilia Romagna** in sede di prima applicazione delle progressioni orizzontali si prevede che «Relativamente al personale collocato in posizione economica D.3, valutato che lo stesso non è mai stato interessato da alcuna forma di progressione economica, l'amministrazione ritiene di prevedere, in sede di riposizionamento della classificazione, il passaggio alla successiva posizione D.4 [...] per i dipendenti regionali che abbiano maturato, presso la Regione o altre pubbli-

che amministrazioni, almeno 9 anni di anzianità nell'ex 8^a q.f. [...]». Il punto del contratto denominato «riposizionamento della classificazione» rappresenta efficacemente l'esigenza di tener conto anche dell'evoluzione storica dei livelli retributivi, in questo caso nella prima applicazione del sistema. La stessa amministrazione, per gli anni successivi, sembra orientarsi maggiormente al riconoscimento della qualità e delle prestazioni individuali, soprattutto per i livelli alti.

2. Le modalità di pianificazione

Le alternative disponibili riguardano le modalità con cui la quota del fondo destinata alle progressioni orizzontali viene declinata in passaggi effettuabili. La strategia che sembra più praticata è quella di definire nella contrattazione integrativa, per l'anno solare, il numero di beneficiari per ciascun tipo di passaggio (es. da B1 a B2, ecc.) spesso, ulteriormente articolato per settore. È questa, ad esempio, la soluzione adottata nel contratto integrativo del *Comune di Mantova*: l'accordo siglato dalle parti contiene la seguente tabella che indica il numero di passaggi da effettuare per l'anno 1999 e per il 2000.

Tabella 5.6. Scheda caso Comune di Mantova

Presso il **Comune di Mantova** il contratto specifica che «a ciascun Settore è destinata una quota [proporzionale n.d.r.] di posizioni economiche da attribuire al personale assegnato».

Progressione		Posizioni economiche da attribuire		
		per l'anno 1999 (A)	in sostituzione cessati '99 (B)	per l'anno 2000 (C)
dalla posizione	alla posizione			
A1	A2	33	19	8
A2	A3	63	33	0
A3	A4	0		0
B1	B2	4		0
B2	B3	26		0
B3	B4	0		0
B3 iniziale	B4	24		15

B4 con iniziale B3	B5	15		10
B5 con iniziale B3	B6	0		0
C1	C2	99	4	67
D2	D3	9		2
D3 iniziale	D4	17		10
D4 con iniziale D3	D5	0		0
totale		353	56	145

* Per ciascun tipo di passaggio la quota da destinare a ciascun settore è proporzionale ai dipendenti del settore stesso inquadrati nella posizione economica di partenza.

In altri casi (ad esempio nel Comune di Pesaro), il contratto specifica la distribuzione dei passaggi tra i settori ma questa non è proporzionale alla loro consistenza numerica.

Esistono invece strategie di pianificazione più aperte, come quella della *Provincia di Mantova*, in cui il contratto non specifica l'attribuzione per settori. Anzi, i dipendenti vengono espressamente messi in competizione tra loro.

Tabella 5.7. Scheda caso Provincia di Mantova

Presso la **Provincia di Mantova** il contratto integrativo prevede infatti la seguente procedura:

Per ogni tipologia di passaggio sarà effettuato un avviso pubblico interno all'ente, nel quale si renderà noto il fac-simile di scheda di valutazione;

1) Entro il termine stabilito dall'avviso, la scheda di valutazione, compilata dal dirigente, sarà consegnata in copia al dipendente interessato;

2) Entro 15 giorni dalla consegna della scheda, il dipendente [...] potrà presentare ricorso [...];

3) Una volta concluse le procedure di ricorso attivate dai dipendenti, saranno formate le graduatorie delle varie categorie di dipendenti che beneficeranno delle progressioni; tali liste saranno rese pubbliche mediante affissione all'albo pretorio [...]

Sempre con riferimento alla pianificazione, i **requisiti di base** per l'accesso alla progressione consentono di strutturare una preselezione dei beneficiari. Una delle soluzioni più diffuse (vedi ad esempio Il **Comune di Catania**), prevede di utilizzare come criterio l'anzianità nella posizione economica precedente, eventualmente differenziata per tipo di passaggio.

Tabella 5.8. Scheda caso Comune di Catania

Presso il **Comune di Catania**, per accedere alle progressioni economiche orizzontali i dipendenti dovranno possedere una permanenza minima nella posizione economica immediatamente inferiore per un numero di anni pari a:

Categoria A	Categoria B	Categoria C	Categoria D
[...]	B1 - B2: 2 anni B2 - B3: 2 anni B3 - B4: 2 anni B4 - B5: 2 anni B5 - B6: 2 anni	C1 - C2: 2 anni C2 - C3: 2 anni C3 - C4: 2 anni	D1 - D2: 3 anni D2 - D3: 3 anni D3 - D4: 3 anni D4 - D5: 3 anni

La definizione dei **requisiti di base** rappresenta un elemento importante di pianificazione, poiché determina i flussi di personale che, anche per il futuro, hanno titolo a competere per la progressione. L'anzianità nella posizione economica precedente rappresenta un tipico criterio adottato da molti (come ad esempio il Comune di Catania), che consente alle Amministrazioni di regolare il numero di candidati alle progressioni, garantendo che non siano né troppi né pochi rispetto alla quota del fondo disponibile e ai passaggi che si possono effettuare nel rispetto del vincolo contrattuale del baricentro.

Naturalmente si possono utilizzare anche requisiti più complessi, come quello introdotto dalla *Regione Emilia Romagna*, che, oltre all'anzianità nella posizione economica di provenienza, tiene conto della valutazione media del dipendente negli ultimi anni (specificando un punteggio minimo oltre cui scatta l'esclusione)⁴.

Tabella 5.9. Scheda caso Regione Emilia Romagna

La **Regione Emilia Romagna**, nel «documento per la definizione delle regole che presiedono alla progressione orizzontale» si stabilisce (dal 2000) che la selezione per l'accesso alla posizione economica superiore coinvolge i collaboratori in possesso dei sotto-indicati requisiti di anzianità nella posizione economica di appartenenza alla data dell'1/1 di ciascun anno, qualora abbiano conseguito – nel corso degli anni di permanenza nella medesima posizione economica, a decorrere dall'anno 2000 – una valutazione di almeno 80 punti relativamente all'apporto individuale [...].

⁴ Questa soluzione è anche quella suggerita da Migliozi, 2000.

<i>Categoria A</i>	<i>Categoria B</i>	<i>Categoria C</i>	<i>Categoria D</i>
[...]	B1 - B2: 1 anno B2 - B3: 3 anni B3 - B4: 2 anni B4 - B5: 3 anni B5 - B6: 3 anni	C1 - C2: 3 anni C2 - C3: 4 anni C3 - C4: 4 anni	D1 - D2: 3 anni D2 - D3: 6 anni D3 - D4: 4 anni D4 - D5: 5 anni

3. Criteri per la progressione

Per quanto riguarda la variabile in questione, un esempio interessante è quello rappresentato dal *Comune di Crema* in cui sono stati definiti cinque criteri per la progressione economica, ciascuno declinato su tre «elementi di valutazione», secondo lo schema riportato nella Tabella 5.10.

Tabella 5.10. Scheda caso Comune di Crema

<i>Criterio per la progressione</i>	<i>Elementi di valutazione</i>
<i>Capacità di adattamento operativo al contesto di intervento, alle esigenze di flessibilità e alla gestione di cambiamenti</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Propone miglioramenti – Si rende partecipe delle finalità dell'ente /servizio – È flessibile nello svolgimento del proprio lavoro
<i>Orientamento all'utenza e alla collaborazione all'interno del proprio ufficio e tra uffici diversi</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Capisce le esigenze degli utenti (esterni ed interni) – Ha un buon rapporto con le persone – Lavora con gli altri per il risultato finale, non per se stesso
<i>Capacità organizzativa e di proporre soluzioni innovative contribuendo alla realizzazione di miglioramenti organizzativi e gestionali</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Possiede capacità di guida e delega – Quando occorre lavora in fretta senza pregiudicare i risultati – Fa proposte per eliminare gli sprechi e risparmiare risorse
<i>Esperienza</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Preparazione – Competenza – Qualificazione del lavoro svolto
<i>Risultati ottenuti</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Progetti obiettivo – Obiettivi personali – Continuità di prestazioni positive

Ciascun elemento di valutazione, oltre che ciascun criterio, è accompagnato da una declaratoria, e il dirigente vi esprime una valutazione numerica (in trentesimi).

La caratteristica di questo sistema è che può essere reso estremamente specifico rispetto alle categorie e anche ai singoli profili professionali. Si prevede infatti, per ogni elemento di valutazione, di assegnare un «peso specifico ri-

spetto alla posizione», che consente di utilizzare gli elementi valutativi più coerenti con la singola posizione.

Vediamo ad esempio la scheda di valutazione relativa al criterio «Esperienza» (definita come «Progressiva acquisizione di abilità, conoscenze e competenze tali da qualificare il bagaglio professionale - progressiva qualificazione del contenuto del lavoro svolto nelle varie posizioni ricoperte»).

Peso specifico
rispetto alla posizione

Elementi di valutazione	Elevato 6-4	Medio 3-1	Non rilev. 0	Valutazione (in trentesimi)	Valutazione ponderata
PREPARAZIONE: grado di approfondimento giuridico e/o tecnico per lo svolgimento delle mansioni affidate					
COMPETENZA: capacità di svolgere le mansioni attribuite con la perizia necessaria					
QUALIFICAZIONE DEL LAVORO SVOLTO: allargamento ed arricchimento dei compiti assegnati					
TOTALE PONDERATO					

Il caso del Comune di Crema appare, inoltre, come una situazione «estrema», se confrontata con le altre, di adozione di criteri non formali: la valutazione di titoli e anzianità sembra essere del tutto estranea a questo sistema.

La Provincia di Padova, invece, almeno fino al 2000, ha previsto l'applicazione di criteri prevalentemente formali (e fortemente omogenei per tutto il personale).

Tabella 5.11. Scheda caso Provincia di Padova

Presso la **Provincia di Padova**, secondo il CCDI, infatti, «la graduatoria viene redatta [...] seguendo i seguenti criteri:

– **Punti 50: anzianità**
[...] anzianità di servizio nella posizione economica di inquadramento: punti 5 per ogni anno (periodo max valutabile anni 10);

– **Punti 50: curriculum**
Il curriculum viene redatto desumendo dagli atti depositati all'1.1.2000 nel fascicolo personale le seguenti informazioni:

a) Collocamento utile in graduatoria di concorsi banditi dalla Provincia di Padova dal 1995 che non abbiano prodotto nuovi inquadramenti;

b) Corsi di formazione interna ed esterna con almeno 10 ore di partecipazione effettiva dal 1995;

c) Mansioni superiori formalmente conferite o riconosciute.

Gli elementi a), b), e c) peseranno per 25 punti. I restanti 25 punti saranno assegnati attraverso la compilazione di una scheda da parte del dirigente del settore per il 1999, che contenga pochi elementi di carattere professionale da definire in sede tecnica [...].

Tra gli aspetti formali valutati dalla Provincia di Padova vi è dunque la partecipazione a corsi di formazione. Esistono altri esempi in cui la formazione rientra nei criteri selettivi, ma in chiave meno formale. È il caso della **Regione Emilia Romagna**.

Tabella 5.12. Scheda caso Regione Emilia Romagna

Presso la **Regione Emilia Romagna** ai fini della progressione, «coloro che ritengano di essere già in possesso delle competenze oggetto del percorso formativo potranno richiederne l'accerta-

mento. Esso avverrà tramite la somministrazione della prova che sarà proposta a coloro che abbiano frequentato il percorso formativo».

Riguardo al tema dell'omogeneità dei criteri, i due esempi illustrati sopra (Crema e Padova) non si sono attenuti strettamente allo schema previsto dal CCNL che prevede un mix di criteri differenziato per tipologie di passaggio (si veda la Tabella 4.7); per cui, al di là dei criteri comuni, ad esempio, i passaggi da B5 a B6, da C3 a C4 e nell'area D, seguono criteri omogenei rispetto agli altri passaggi. Altre amministrazioni, come ad esempio la *Provincia di Reggio Calabria* hanno invece seguito questa scelta, utilizzando gli stessi criteri e pesi indipendentemente dalla famiglia professionale o profilo:

Tabella 5.13. Scheda caso Provincia di Reggio Calabria

Presso la **Provincia di Reggio Calabria**, sono stati definite delle tipologie di passaggi:

- 1° tipo di passaggio: *interno alla categoria A*
 2° tipo di passaggio: *prima posizione economica successiva al trattamento iniziale tabellare nella categoria B e nella categoria C*
 3° tipo di passaggio: *seconda posizione economica successiva al trattamento iniziale tabellare nella categoria B e nella categoria C*
 4° tipo di passaggio: *ultima posizione economica successiva al trattamento iniziale tabellare nella categoria B e nella categoria C, nonché passaggi interni alla categoria D*

E poi, sono stati attribuiti pesi diversi, ai criteri indicati nel CCNL, a seconda del tipo di passaggio, secondo la seguente tabella:

Punteggi massimi (pesi) su ciascun criterio per tipo di passaggio:

	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4
<i>Esperienza acquisita (anzianità)</i>	20	20	20	20
<i>Impegno e qualità delle prestazioni individuali</i>	20	30	36	42
<i>Prestazioni rese, anche conseguenti ad interventi formativi</i>	20	20	24	28
<i>Risultati conseguiti (conseguimento di obiettivi e dei risultati affidati dal dirigente, nonché grado di realizzazione delle attività affidate)</i>	20	20	20	20

4. Gestione del sistema

Per quanto riguarda la quarta variabile di progettazione considerata, il **Comune di Mantova** costituisce un caso di gestione tendenzialmente delegata ai settori. Il contratto integrativo, infatti, definisce criteri e fattori di valutazione da utilizzare, ma non prevede un ruolo centralizzato di intervento o verifica nei processi di selezione e valutazione:

Tabella 5.14. Scheda caso Comune di Mantova

Presso il **Comune di Mantova** il dirigente di settore, attraverso le proprie valutazioni, attribuisce i passaggi a sua disposizione per ogni categoria, in numero proporzionale ai dipendenti del settore stesso. Inoltre viene stabilito che «i contingenti relativi alle posizioni economiche non attribuiti nell'anno

1999 possono essere sommati, sempre nell'ambito del Settore, ai contingenti da attribuire nell'anno 2000». Soltanto nel caso gli avanzamenti previsti non vengano attribuiti entro il 31/12/2000, è la conferenza dei Dirigenti a destinare i contingenti non ancora attribuiti.

Una gestione più centralizzata è invece ravvisabile al *Comune di Crema*:

Tabella 5.15. Scheda caso Comune di Crema

Nel **Comune di Crema** si esplicita chiaramente, infatti, che «in considerazione del fatto che, pur effettuando un'attività di formazione dei valutatori, potrebbero emergere difformità ap-

plicative nei criteri di valutazione, il Nucleo di valutazione procederà alla verifica delle valutazioni, e, ove sarà necessario, a colloqui basati sui parametri di riferimento [...]».

Altri aspetti della gestione del processo, quali ad esempio una valutazione del personale intermedia ininfluenza ai fini della progressione, emergono dall'esperienza della *Provincia di Reggio Calabria*:

Tabella 5.16. Scheda caso Provincia di Reggio Calabria

Presso la **Provincia di Reggio Calabria** «entro il giorno quindici del mese di giugno, ciascun dirigente elabora una SIV [scheda individuale di valutazione] intermedia dei singoli dipendenti, irrilevante ai fini delle procedure di progressione economica; gli esiti della valutazione intermedia sono comunicati ai singoli dipendenti median-

te colloquio individuale». Nello stesso contratto integrativo si prevede una modalità di verifica complessiva del sistema. Infatti «gli esiti delle procedure di valutazione costituiscono oggetto di esame congiunto che ha luogo, inderogabilmente, nel mese di gennaio dell'anno successivo a quello cui la valutazione si riferisce».

Infine, un'ulteriore caratteristica del sistema è la **modalità di gestione dei conflitti**. Alcuni contratti integrativi prevedono una procedura apposita, come nel caso della *Regione Lombardia*:

Tabella 5.17. Scheda caso Regione Lombardia

<p>Presso la Regione Lombardia:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Entro 15 giorni dal colloquio di valutazione [...] il dipendente può chiedere la revisione della propria valutazione proponendo le proprie controdeduzioni al direttore generale dell'area di appartenenza. – Al fine di procedere alla revisione delle valutazioni individuali, nell'am- 	<p>bito di ciascuna direzione viene costituita una commissione di valutazione [...]</p> <ul style="list-style-type: none"> – La commissione di valutazione provvede a: <ul style="list-style-type: none"> – Verificare la correttezza procedurale della valutazione espressa – Verificare la coerenza tra il punteggio attribuito, la valutazione espressa e le relative motivazioni [...]
---	--

5.7 Principi e raccomandazioni

Dagli esempi riportati emerge come i sistemi di progressione messi a punto dagli Enti locali siano molto differenziati nelle finalità e nei contenuti. Il confronto tra le esperienze consente di evidenziare possibili vantaggi e svantaggi delle diverse soluzioni adottate.

Per quanto riguarda le modalità di pianificazione, il vantaggio principale della pianificazione “chiusa” è che consente di effettuare le selezioni in un quadro stabile. Contemporaneamente però essa non lascia margini di flessibilità per adattare il budget destinato alle progressioni orizzontali ad eventuali nuove situazioni o cambiamenti successivi. D'altra parte, una pianificazione molto “aperta”, in cui tutti i lavoratori dei vari settori sono in concorrenza tra loro per acquisire le progressioni, crea un forte rischio di rincorsa tra i settori e di appiattimento verso l'alto delle valutazioni, poiché i dirigenti tendono a voler favorire i dipendenti del proprio settore. Quindi, nel caso in cui non vi sia una pre-assegnazione delle progressioni ai settori, è opportuno prevedere meccanismi che prevengano questo effetto.

L'analisi dei criteri di selezione adottati dalle amministrazioni considerate evidenzia che il sistema delle progressioni raramente è incentrato soltanto su elementi formali: quasi in tutti i casi studiati sono previste schede individuali di valutazione (il cui schema è spesso inserito nel testo del contratto integrativo o in qualche allegato), da compilare a cura del dirigente, seppure talvolta con pesi ponderati ridotti rispetto a fattori quali l'anzianità ed i titoli.

L'utilizzo di criteri formali rappresenta la soluzione più semplice per le amministrazioni che non hanno sviluppato sistemi di valutazione. È evidente però che essa costituisce una riproposizione dei vecchi sistemi

di carriera, non risponde a una logica di sviluppo organizzativo e pregiudica le finalità complessive del Nuovo Ordinamento Professionale.

Per queste Amministrazioni e per quelle che hanno mosso ancora pochi passi sulla strada della valutazione, il problema è quello di sviluppare un sistema adeguato, accettato e condiviso dai dipendenti (si veda il paragrafo sulla valutazione). Bisogna fare in modo che i fattori di valutazione e i risultati che producono siano effettivamente coerenti con le finalità previste. Invece, non sempre la valutazione si basa su strumenti e criteri adeguati e/o coerenti con il contenuto del ruolo o con le finalità del sistema.

In merito all'inserimento della formazione tra i criteri per la progressione, va sottolineato che questa scelta, in assenza di un'adeguata politica di valorizzazione del personale che preveda specifici progetti di sviluppo professionale dei dipendenti, rischia di produrre una forte richiesta di partecipazione ai corsi, trasformando la formazione stessa in un mero adempimento e sottoponendo l'amministrazione a costi e carichi di lavoro enormi per dare la possibilità a tutti di progredire economicamente.

L'utilizzo di criteri per le progressioni specifici per i diversi ruoli e tipologie professionali sembra essere una caratteristica che rende il sistema più capace di incentivare comportamenti desiderabili, oltre che più accettabile e condivisibile da parte dei valutati.

Allo stesso tempo, però, bisogna fare attenzione a non produrre un sistema di selezione sovraccarico di sotto-casi, di combinazioni di fattori e pesi diversi, in cui l'eccessiva frammentazione rischia di far smarrire il legame con gli obiettivi di fondo del sistema stesso.

Infine, con riferimento alla gestione del sistema, in un contesto come quello del pubblico impiego, caratterizzato da uno scarso consolidamento della cultura valutativa, è da preferirsi, probabilmente, un modello di intervento più centralizzato, in cui il vertice dell'Ente investe sul sistema di progressioni collegandolo alle linee strategiche complessive e agli obiettivi dell'organizzazione, mentre la direzione del personale segue e governa il processo di applicazione. Per la stessa ragione, è più utile adottare un approccio sperimentale, prevedendo fin dall'avvio, momenti di valutazione – ed eventualmente di riprogettazione – del sistema.

5.8 Le progressioni economiche nel comparto dei Ministeri

Il nuovo ordinamento professionale dei Ministeri si compone di tre "Aree" (A,B,C), all'interno delle quali si distinguono differenti posizioni economiche. L'accesso alle varie posizioni potrà avvenire:

- dall'esterno: per le posizioni A1, B1, B3, C1 e C2
- dall'interno: per le posizioni B1, B2, B3, C1, C2, C3
- dall'interno e solo dalle posizioni base di riferimento per le posizioni "Super".

Tabella 5.18. Sistema di classificazione del personale dei Ministeri

C	C1	C1 Super	C2	C3	C3 Super
B	B1	B2	B2	B3	
A	A1	A1 Super			

All'interno di tale ordinamento sono consentiti i passaggi di area e i passaggi di posizione all'interno della stessa area.

I *passaggi di area* sono quelli in cui il dipendente può cambiare la propria area di inquadramento, passando dall'area A all'area B e dalla B alla C.

Si può accedere solo alle posizioni iniziali dell'area superiore; pertanto chi è collocato in A potrà partecipare alle selezioni interne solo per la posizione B1, mentre chi è inquadrato nella posizione B può accedere soltanto alla posizione C. Chi è collocato nell'area A, dunque, non può passare nell'area C.

Come indica il CCNL del comparto Ministeri "I passaggi avvengono mediante procedure volte all'accertamento dell'idoneità e/o della professionalità richiesta previo **superamento corso-concorso** con appositi criteri stabiliti dall'amministrazione".

I passaggi di posizione all'interno della stessa Area avvengono, invece, "mediante percorsi di **qualificazione ed aggiornamento professionale** con esame finale, al termine dei quali sarà definita una graduatoria per la cui formulazione sarà considerato, in ogni caso, elemento determinante la posizione economica di provenienza. Sono considerati altresì elementi utili, l'esperienza professionale acquisita e il possesso di titoli di studio e professionali, coerenti con i processi di riorganizzazione o innovazione tecnologica".

Il passaggio alle posizioni Super è riservato esclusivamente al personale già in servizio nella posizione base di riferimento. Gli incrementi dello "stipendio di base", conseguenti al passaggio nelle posizioni *Super*, sono finanziati dal Fondo Unico di Amministrazione.

Un esempio tipico di un sistema di progressioni basato sulla riqualificazione del personale è quello adottato dal Ministero degli Affari Esteri. Questa è l'unica Amministrazione che nel 1999 ha assegnato la quota

maggioritaria del Fondo Unico alla progressione economica all'interno delle aree. È interessante conoscere quali sono state le ragioni e le situazioni che hanno determinato tali scelte.

Tabella 5.19. Scheda caso Ministero degli Affari Esteri

Il Ministero degli Affari Esteri ha goduto di risorse aggiuntive provenienti dalla L. 266, che hanno reso molto più facile procedere ai passaggi economici del personale, in quanto con tali risorse è stata finanziata la riqualificazione.

Fino al 1999 la struttura del Ministero degli Affari Esteri è stata articolata in "Direzioni Generali per ambiti tematici", poi con la recente riforma, di cui al D.P.R. n. 267/1999 ed al D.M. n. 29/1999, le strutture centrali del Ministero sono state riorganizzate con la costituzione di nuove "Direzioni Generali su base geografica".

Il nuovo assetto organizzativo ha reso necessario ridefinire gli obiettivi da assegnare a tutto il personale dell'Amministrazione: i diplomatici, i dirigenti amministrativi, il personale delle ex-qualifiche funzionali, il personale comandato da altre amministrazioni presso la struttura centrale del Ministero ed il personale a contratto, impiegato presso le sedi estere. Di conseguenza si è reso necessario il ridisegno della pianta organica.

La redistribuzione dei posti in organico tra le diverse posizioni e profili ha comportato un coerente piano di riqualificazione del personale già in servizio e l'acquisizione all'esterno di nuove risorse.

La determinazione delle risorse finanziarie da destinare all'intera operazione di ristrutturazione e le modalità della loro distribuzione in percentuale tra la riqualificazione del personale già in servizio e l'acquisizione di nuovo per-

sonale è avvenuta di concerto con le OOSS. Si è giunti a stabilire una percentuale dell'ordine del 70% per la riqualificazione del personale in servizio e del 30% per l'acquisizione di nuove risorse, e ciò al fine di favorire una maggiore valorizzazione ed un aumento del quoziente di utilizzazione del personale già in servizio, dotato di elevate potenzialità.

L'iter di riqualificazione professionale del personale delle ex-qualifiche funzionali ha previsto un complesso di 1.550 passaggi da una posizione economica ad un'altra. È stato estremamente difficile trovare una formula che si adattasse ad un personale dislocato per metà all'estero e per metà in Italia. Al fine di garantire una sostanziale parità di trattamento, si è stabilito che i moduli formativi dovessero essere di 128 ore per tutto il personale, indipendentemente dalla qualifica rivestita o dalla sede di servizio.

Per effetto degli avanzamenti al profilo superiore, nella nuova pianta organica si renderanno disponibili 1550 posti. Ben 3.900 persone, parte delle quali prestano servizio in Italia e parte all'estero, avrebbero i requisiti per accedere. La copertura di questi 1550 posti avverrà in due fasi. Saranno prioritariamente attivate le procedure per il corso-concorso di passaggio da A1 a B1 e i corsi per il passaggio da C2 a C3. Successivamente si procederà ai corsi per il passaggio da B1 a B2, da B2 a B3, da C1 a C2. I corsi sono iniziati a giu-

gno e continueranno fino all'estate del 2001.

Il processo di selezione è impostato sulla valutazione di due distinti aspetti:

Il primo è rappresentato:

– dal passato del dipendente, vale a dire dall'anzianità di servizio nell'Amministrazione e nella qualifica attualmente rivestita,

– dal possesso di ulteriori titoli di studio rispetto a quelli formalmente richiesti,

– dai periodi di servizio prestati all'estero e da altre esperienze professionali,

– dalla qualità del servizio prestato,

– dallo svolgimento di eventuali mansioni superiori documentate dai relativi decreti,

– dalle conoscenze linguistiche possedute,

– dai corsi di formazione e aggiornamento frequentati.

Il secondo è rappresentato dalla **performance nel corso di riqualificazione** di 128 ore, che prevede un esame finale.

Fra i criteri di valutazione relativi all'idoneità conseguita a seguito dei pro-

cessi di riqualificazione (con i quali si attua la progressione), un particolare rilievo assumono sia l'anzianità di servizio, sia la professionalità acquisita in quanto, attraverso tali criteri, si è cercato di sopperire alla mancanza di un adeguato riconoscimento del lavoro svolto per anni soprattutto dal personale in servizio all'estero, dovuto al blocco dei concorsi. In tal modo viene riconosciuto il valore dell'esperienza maturata per lunghi anni sul campo, che ha consentito a una gran parte del personale di svolgere funzioni di sempre maggiore complessità e rilievo e di acquisire pertanto una più alta professionalità.

Per quanto riguarda le nuove assunzioni, la maggior parte dei nuovi ingressi è stato programmato per le posizioni economiche B2 e C1, a seconda del titolo di studio, con la possibilità in entrambi i casi di progressione in carriera all'interno dell'Amministrazione. Si è investito soprattutto sulla posizione C1, che consente un maggiore sviluppo di carriera nel futuro: permettendo solo 30 avanzamenti dal profilo B3, si è ottenuto lo spazio per bandire tre concorsi da 50 posti l'uno.

Redistribuzione delle posizioni economiche (ex qualifiche funzionali) nella nuova pianta organica:

Posizioni (ex qualifiche funzionali)	A1 (ex 3 ^a q.f.)	B1 (ex 4 ^a q.f.)	B2 (ex 5 ^a q.f.)	B3 (ex 6 ^a q.f.)	C1 (ex 7 ^a q.f.)	C2 (ex 8 ^a q.f.)	C3 (ex 9 ^a q.f.)
Situazione di partenza	195	734	1795	327	1341	85	40
Nuova pianta organica	100	515	1359	1082	965	410	86

Capitolo 6

I quadri intermedi e le posizioni organizzative

6.1 Le posizioni organizzative

Il Nuovo Ordinamento Professionale del comparto Ministeri ed Autonomie Locali (artt. 8 e seguenti) ed il CCNL 1998-2001 del comparto Ministeri, con l'istituto delle posizioni organizzative, introducono una nuova figura nell'assetto organizzativo delle Amministrazioni. Una figura distinta sia rispetto ai dirigenti (ove questi sono presenti) sia rispetto ai dipendenti di categoria più elevata, e per la quale nelle organizzazioni si dovranno disegnare ruoli ad hoc che potremmo definire "a geometria variabile".

Tabella 6.1. Posizioni organizzative nel comparto delle Regioni ed Autonomie Locali e in quello dei Ministeri

*Regioni ed Autonomie locali
Area delle posizioni organizzative
(art. 8 NOP)*

1. Gli enti istituiscono posizioni di lavoro che richiedono, con assunzione diretta di elevata responsabilità di prodotto e risultato:

a) lo svolgimento di funzioni di direzione di unità organizzative di particolare complessità, caratterizzate da elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa;

b) lo svolgimento di attività con contenuti di alta professionalità e specializzazione correlate a diplomi di laurea e/o di scuole universitarie e/o alla iscrizione ad albi professionali;

*Posizioni organizzative
(art 18 CCNL)*

1. Nell'ambito dell'area C le Amministrazioni, sulla base dei loro orientamenti ed in relazione alle esigenze di servizio, possono conferire ai dipendenti ivi inseriti incarichi che, pur rientrando nell'ambito delle funzioni di appartenenza, richiedano lo svolgimento di compiti di elevata responsabilità, che comportano l'attribuzione di una specifica indennità.

2. Tali posizioni organizzative possono riguardare settori che richiedono l'esercizio di:

c) lo svolgimento di attività di staff e/o studio, ricerca, ispettive, di vigilanza e controllo caratterizzate da elevata autonomia ed esperienza.

2. Tali posizioni, che non coincidono necessariamente con quelle già retribuite con l'indennità di cui all'art. 37, comma 4, del CCNL del 6.7.1995, possono essere assegnate esclusivamente a dipendenti classificati nella categoria D, sulla base e per effetto d'un incarico a termine conferito in conformità alle regole di cui all'art. 9.

– funzioni di direzione di unità organizzativa, caratterizzata da un elevato grado di autonomia gestionale ed organizzativa.

– attività con contenuti di alta professionalità e specializzazione correlate al possesso di titoli universitari;

– attività di staff e/o studio, di ricerca, ispettive, di vigilanza e controllo, caratterizzate da elevata autonomia ed esperienza

3. Il valore dell'indennità di cui al comma 1 è ricompreso tra un minimo di L. 2.000.000 ed un massimo di L. 5.000.000 annui lordi per tredici mensilità in relazione alle risorse disponibili nel fondo di cui all'art. 31.

Sebbene infatti le posizioni organizzative (PO) abbiano caratteristiche fondanti comuni (responsabilità di prodotto e di risultato), il ruolo e le funzioni ad esse ascrivibili possono cambiare in misura anche rilevante sulla base delle specifiche caratteristiche degli enti e delle organizzazioni. Ad un primo esame del dettato contrattuale, con tale istituto sembra si voglia introdurre un ulteriore livello gerarchico nelle organizzazioni. A questo si è portati a pensare per effetto di due considerazioni:

– **nel caso degli enti locali con dirigenti (e dei Ministeri)**, sono questi ultimi che conferiscono gli incarichi (art. 9, comma 1 NOP, art. 19 CCNL Ministeri) ai titolari di PO, secondo un principio di responsabilizzazione che ripercorre a cascata l'organizzazione (o almeno parte di essa);

– **nel caso degli enti locali privi di dirigenza**, i soggetti incaricati a ricoprire posizioni organizzative sono individuati come responsabili di uffici e servizi ai sensi dell'art. 51, comma 3 bis, della L.142/90, titolari pertanto delle funzioni dirigenziali e quindi, in quanto unici capaci di esprimere la volontà dell'ente verso l'esterno, sovraordinati gerarchicamente agli altri dipendenti.

Quanto detto vale sicuramente per le PO legate allo svolgimento di funzioni di direzione di unità organizzative, per le quali la subordinazione gerarchica rispetto ai dirigenti è intuitiva, ma vale anche per le PO destinate allo svolgimento di attività con contenuti di alta professionalità e specializzazione e per le posizioni di studio, ricerca, ispettive e di controllo, anch'esse soggette alla nomina da parte dei dirigenti o del Sindaco.

6.2 Le posizioni organizzative e la figura del quadro nel settore privato

Sulla base di quanto fin qui affermato, è possibile riscontrare diverse similitudini con la figura del **quadro** tipica del settore privato. Introdotta con la Legge 190 del 13 maggio 1985, il quadro è una categoria ulteriore rispetto a dirigenti da un lato ed impiegati e operai dall'altro, costituita dai prestatori di lavoro subordinato che, pur non appartenendo alla categoria dei dirigenti, svolgono funzioni con carattere continuativo di rilevante importanza ai fini dello sviluppo e dell'attuazione degli obiettivi dell'impresa" (art. 2, comma 1).

Di fatto con il quadro è stata introdotta una figura intermedia, anche gerarchicamente, che facesse da *trait d'union* tra i dirigenti, responsabili delle definizioni delle politiche e degli indirizzi gestionali, sulla base delle indicazioni provenienti dalla proprietà aziendale, ed impiegati e operai deputati alla implementazione pratica di tali scelte. Un *trait d'union* con funzioni prevalentemente di coordinamento e di controllo¹.

L'analogia tra i quadri e le PO (tant'è che numerosi osservatori hanno parlato e parlano di introduzione della figura del quadro negli enti locali) risiede innanzitutto nel legame tra la posizione occupata nell'organizzazione ed i risultati da conseguire, da cui la netta distinzione tra impiegati ed operai, tradizionalmente caratterizzati da una prestazione "oraria", ed i dirigenti che sono invece responsabilizzati sulla base dei risultati da conseguire, svincolati perciò dalla prestazione oraria.

Altra analogia risulta essere quella per cui il contenuto specifico della figura del quadro non viene definito per legge e/o contratto collettivo nazionale, ma demandato agli altri livelli di contrattazione². La Legge 190/85 infatti, riconoscendo la specificità di ogni organizzazione, demanda alla contrattazione nazionale o aziendale la definizione dei requisiti di appartenenza alla categoria dei quadri "in relazione a ciascun ramo di produzione e alla particolare struttura organizzativa dell'impresa". Per i quadri del settore privato pertanto, così come le PO nell'ambito delle amministrazioni pubbliche locali, ruolo funzioni e confini vanno individuati caso per caso, sulla base degli specifici assetti organizzativi.

¹ Come vedremo in seguito, una differenza importantissima tra il quadro del settore privato e la posizione organizzativa nel settore pubblico, è che la qualifica di quadro viene acquisita e non può essere revocata, la copertura di posizioni organizzative invece è temporanea e revocabile.

² Spesso nei contratti collettivi nazionali di categoria del settore privato, la definizione del quadro riprende la definizione prevista dalla Legge 190/85 senza ulteriori specificazioni.

Proprio questo appare il problema più difficile nelle Amministrazioni locali: la sua soluzione consentirebbe di ridurre il problema, successivo, legato alla individuazione dei soggetti cui affidare l'incarico, evitando allo stesso tempo il rischio di dover procedere semplicemente ad un aumento retributivo per alcuni lavoratori senza un reale cambiamento delle funzioni e del ruolo da questi ricoperto nell'organizzazione.

Certo non aiuta alla soluzione del problema in questione il processo di cambiamento dei processi lavorativi, in atto già da alcuni anni, che ha radicalmente modificato le tradizionali modalità di organizzazione del lavoro anche attraverso:

- la drastica riduzione dei livelli gerarchici nelle organizzazioni, a favore di organizzazioni piatte e flessibili;
- la riduzione e la cancellazione di numerose posizioni di lavoro tipicamente ricoperte da quadri e *middle manager*;
- il passaggio da compiti e mansioni descritti per ciascuna posizione di lavoro, a team e gruppi di lavoro responsabili di interi processi o di parti rilevanti di essi;
- l'innalzamento e la diffusione delle conoscenze e delle competenze tra i lavoratori, indipendentemente dal loro livello gerarchico;
- la crescente diffusione di ruoli organizzativi e di posizioni di lavoro in cui competenze tipicamente tecnico-specialistiche sono integrate con competenze manageriali e gestionali.

Il settore privato si sta confrontando con questi cambiamenti già da tempo e gli stessi contratti di lavoro di alcuni comparti ne evidenziano gli effetti, a partire dalla riduzione dei livelli di inquadramento. La stessa figura del quadro è al centro di un dibattito che ne mette in discussione il ruolo di "capo intermedio", affermando l'idea del quadro come "integratore di professionalità", dedito cioè alla conduzione di team, alla loro motivazione, promozione, stimolo, ecc (Butera, E. Donati, R. Cesaria, 1997).

Anche nel settore pubblico gli effetti del cambiamento sono evidenti e non solo nella modifica dei processi lavorativi che ha portato alla eliminazione di alcuni profili professionali, ma anche nella crescente difficoltà di gestire un sistema di classificazione del personale (quello basato sulle otto qualifiche funzionali in vigore fino all'ultimo contratto) non più corrispondente ad una reale differenziazione dei contenuti dell'attività lavorativa, foriero di conflitti, demotivazione e rivendicazione da parte dei lavoratori³. Alla luce di tutto ciò quindi, la definizione del ruolo delle Po-

³ Cfr. C. Parietti, Dalla Gerarchia alla conoscenza: una sfida affascinante per i quadri del duemila, relazione al Congresso Agenquadri 1999.

sizioni Organizzative appare tanto più complessa perché riguarda una figura ed un ruolo da inventare completamente nel pubblico, senza avere riferimenti certi nel settore privato.

Dopo aver evidenziato quelle che sono le analogie tra la figura dei quadri e le Posizioni Organizzative, e prima di proseguire, è doveroso tuttavia evidenziare **una differenza sostanziale** che, nel caso delle Amministrazioni pubbliche, porta con sé come vedremo una serie di conseguenze. Tale differenza risiede nel fatto che la qualifica di quadro ha carattere permanente a fronte della temporaneità dell'incarico per la copertura di una PO Temporaneità che, per di più, è legata alla facoltà di nomina e di revoca propria dei dirigenti o del Sindaco (nel caso di enti privi di dirigenza), a fronte dell'accertamento di risultati negativi o di mutamenti organizzativi. Vedremo successivamente quali possono essere le conseguenze di tali caratteristiche (temporaneità e nomina/revoca da parte di dirigente/Sindaco) sul funzionamento dell'organizzazione.

Affrontiamo quindi il tema dell'istituzione delle PO facendo riferimento sostanzialmente a due aspetti:

- la definizione del ruolo da assegnare alle posizioni, la loro individuazione e graduazione;
- l'individuazione dei soggetti cui affidare le posizioni e il conferimento degli incarichi;

6.3 Finalità delle posizioni organizzative, loro individuazione e graduazione: le soluzioni adottate

L'introduzione delle posizioni organizzative può rispondere a differenti finalità, a seconda delle esigenze specifiche delle Amministrazioni. Tra le finalità perseguite principalmente vi sono:

1. Consentire la delega di una parte di responsabilità gestionali e formalmente dai dirigenti ad alcuni funzionari, affinché gli stessi dirigenti possano più ampiamente dedicarsi a quelle attività che gli sono proprie: analisi dei bisogni, analisi dell'utenza, pianificazione e controllo degli interventi, ecc. In sostanza, il tentativo è quello di recuperare la dirigenza a compiti propri, laddove essa era invece "trascinata verso il basso" dalla gestione quotidiana;

2. remunerare maggiormente i *professional* per i quali le leggi e/o i contratti non hanno previsto retribuzioni accessorie aggiuntive rispetto al trattamento tabellare (come nel caso della legge Merloni per le professio-

nalità tecniche), utilizzando la leva delle “attività con contenuti di alta professionalità e specializzazione”;

3. garantire il coordinamento e la gestione di progetti trasversali che richiedono l’apporto di professionalità e di persone appartenenti a differenti ambiti organizzativi dell’ente;

4. promuovere le attività di staff o di studio e ricerca, attraverso la valorizzazione delle professionalità interne;

5. valorizzare i titolari di funzioni dirigenziali, ove di fatto il personale apicale svolgeva già queste funzioni. Si tratta di una soluzione tesa a sanare una situazione ritenuta spesso iniqua sul piano retributivo e come tale risulta essere la principale finalità degli enti senza dirigenza.

Tali finalità dipendono dalla tipologia di ente ed in particolare: le finalità di cui ai punti 1 e 4 sono proprie di Amministrazioni ed Enti rispettivamente con dirigenti e senza dirigenti; quelle dei punti 2) e 3) prescindono dall’esistenza della dirigenza. Proviamo ora ad esaminare le quattro ipotesi sopra evidenziate alla luce di quanto detto in precedenza in merito all’evoluzione dei processi lavorativi in generale e della figura dei quadri in particolare.

1. Delega di responsabilità gestionale

Nel primo caso la figura del quadro potrebbe assumere un duplice ruolo:

A. da un lato “capo intermedio”, con funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo dei funzionari direttamente coinvolti nei processi di produzione ed erogazione dei servizi, sulla base di indirizzi espressi dal dirigente;

B. dall’altro – soprattutto nel caso di funzioni trasversali o di settori dove al dirigente sono attribuite funzioni molto ampie e diversificate⁴ – la posizione organizzativa potrebbe avere un ruolo di coordinatore/integratore di professionalità in funzione del perseguimento degli obiettivi o della produzione/erogazione di servizi.

A. Qualora la PO rappresentasse un figura di capo intermedio responsabilizzato nel raggiungimento di risultati e con responsabilità gestionali su risorse umane e non, ricalcherebbe di fatto la figura del responsabile di Ufficio/Unità Operativa⁵ già presente negli enti. Con l’istituto delle PO si

⁴ È il caso di enti con un numero ridotto di dirigenti.

⁵ O comunque di unità organizzativa di secondo livello, gerarchicamente subordinata all’unità organizzativa di primo livello retta da un dirigente.

andrebbe di fatto a riconoscere economicamente una funzione già svolta da alcuni dipendenti. In questo caso anche il problema conseguente relativo all'affidamento degli incarichi verrebbe notevolmente ridimensionato: è evidente che i soggetti incaricati saranno ragionevolmente gli stessi che fino a quel momento hanno ricoperto le posizioni di Responsabile di struttura⁶, salvo – e sarebbe in molti casi opportuno – rivedere la propria struttura organizzativa e quella dei centri di responsabilità tenendo conto contestualmente delle risorse a disposizione per l'istituto e delle competenze/capacità/attitudini dei soggetti cui potenzialmente affidare l'incarico. Due sono gli eventuali rischi connessi a tale opzione:

– per gli enti di grande dimensione, con un numero elevato di dirigenti, eventualmente disposti su più livelli organizzativi, il rischio è che, di fatto, esistendo già più livelli di indirizzo e controllo intermedio, si vada ad identificare come posizione organizzativa una posizione che, sostanzialmente, è di tipo esecutivo e poco incide sia in fase di co-decisione degli obiettivi sia in fase di raggiungimento e controllo degli stessi;

– Ridimensionamento del contenuto reale della responsabilità di risultato delle PO; affinché la scelta di individuare capi intermedi, cui affidare obiettivi sulla cui base valutare, sia efficace, è necessario che vi sia un sistema di programmazione e controllo che non si limiti ai massimi livelli della struttura (strutture rette dai dirigenti), ma che discenda lungo i livelli inferiori della struttura stessa⁷.

Tabella 6.3. Scheda caso Comune di Faenza

*Presso il **Comune di Faenza**, con una dotazione organica di n° 416 unità in servizio, l'istituzione delle PO si inserisce in un assetto strutturale ed organizzativo rivisto nel maggio del '99, e quindi di recente definizione e caratterizzato da nuovi elementi gestionali. Tra questi, il sistema di valutazione la cui progettazione scaturisce da un complesso lavoro di analisi, elaborazione e*

diffusione nella struttura attraverso percorsi formativi.

La scelta di individuare le posizioni nell'ambito dell'ordinamento professionale esprime sia una condizione strutturale, ovvero la mancanza di organi di staff all'interno dell'ente, sia una vera e propria scelta gestionale volta a valorizzare figure che ricoprono posizioni che dirigono e coordinano i servizi.

⁶ Ragionevolmente, perché non vi è nessun obbligo all'affidamento dell'incarico a tali soggetti.

⁷ Il Piano esecutivo di gestione, o altri strumenti simili, dovrebbero costituire la base perché i dirigenti, mediante un processo di responsabilizzazione a cascata, possano affidare una parte degli obiettivi ai propri collaboratori posti a capo delle strutture organizzative di livello inferiore.

Si tratta infatti di strutture intermedie di massimo livello all'interno di settori diretti da personale con qualifica dirigenziale. La retribuzione delle PO si articola su tre fasce che ammontano rispettivamente a £ 10.000.000, £ 14.500.000

e £ 19.000.000, oltre al 25% di indennità di risultato. L'ammontare complessivo della retribuzione di posizione risulta superiore del 28% rispetto alle competenze accessorie e alle indennità assorbite.

Soluzioni analoghe sono state adottate, tra gli altri, anche dai comuni di Lugo di Romagna, di Pesaro e dalla Provincia di Campobasso.

Per quanto riguarda gli strumenti adottati dagli enti per l'**individuazione delle PO** secondo la logica del "quadro intermedio", si possono trovare:

– amministrazioni che, secondo lo stesso dettato contrattuale, **hanno proceduto ad una analisi e riprogettazione organizzativa**, sulla cui base sono state individuate le strutture organizzative (Settori, Servizi, ecc.) alla cui direzione troviamo le PO⁸.

– amministrazioni che **hanno provveduto ad una analisi e graduazione di tutte le posizioni** che comportano direzione di struttura, individuando come PO solamente quelle con un "peso" superiore ad un valore predefinito. Un esempio di questo modo di procedere è rappresentato dall'*Associazione intercomunale Bassa Romagna*⁹:

Tabella 6.4. Scheda caso Associazione intercomunale Bassa Romagna

L'Associazione intercomunale Bassa Romagna ha predisposto una bozza comune di regolamento per la pesatura delle posizioni organizzative che poteva essere adattato e semplificato in relazione alle specifiche esigenze dei singoli enti, ma doveva costituire il canovaccio comune su cui procedere.

Questo strumento utilizza fondamentalmente il PEG per individuare gli obiettivi ordinari e straordinari e le risorse affidate alle singole posizioni astrattamente individuabili e presuppo-

ne che sia stato individuato e applicato un sistema di controllo di gestione che analizzi sia l'attività ordinaria che gli obiettivi straordinari delle varie strutture dell'ente.

Sulla scorta degli elementi sopra indicati, Nucleo di valutazione e/o del Servizio di controllo interno (a seconda dell'Ente) attribuiscono un punteggio per ogni parametro individuato. La somma dei punteggi ottenuti dalla posizione determina l'inserimento o meno nell'area delle PO, a seconda del su-

⁸ In sostanza, in fase di progettazioni organizzative si è tenuto conto del fatto che le posizioni di direzione di struttura sarebbero state individuate come Posizioni Organizzative.

⁹ I comuni aderenti all'associazione sono compresi tra i 31.000 abitanti di Lugo ed i 2.000 abitanti.

peramento o meno della soglia ritenuta minima per complessità. L'indennità di posizione viene calcolata sulla scorta del punteggio ottenuto; successivamente si procede al conferimento degli incarichi.

Anche il *Comune di Vigevano* ha seguito una strada analoga:

Tabella 6.5. Scheda caso Comune di Vigevano

Nel CCDI del Comune di Vigevano, sono stati individuati i criteri ed i punteggi per l'analisi e graduazione delle posizioni potenzialmente interessate. Lo stesso contratto assegna alla conferenza dei dirigenti il compito di applicare la metodologia e di individuare così il punteggio-soglia che delimita l'area delle PO.

B. La PO come abbiamo ricordato nelle righe precedenti, potrebbe in alternativa, configurarsi come una sorta di “integratore di professionalità”, dedicata alla attivazione, conduzione, partecipazione, motivazione di gruppi di lavoro, siano essi dedicati allo sviluppo di progetti piuttosto che alla produzione/erogazione di servizi ad elevato contenuto professionale¹⁰. Nell'affidamento dell'incarico, in questo caso, molta attenzione bisognerà prestare alle caratteristiche ed alle capacità individuali dei soggetti cui affidare l'incarico: capacità negoziali, leadership, capacità di motivare, ecc. Caratteristiche queste fino ad ora poco richieste ai lavoratori, ma molto importanti per il ruolo in questione. È il caso, ad esempio, della figura del gestore di processo – *process owner* – (dove per processo s'intende l'insieme di attività interdipendenti, o comunque tra loro collegate, che concorrono alla realizzazione di un prodotto o di un servizio), prevista dal *Comune di Ravenna*:

Tabella 6.6. Scheda caso Comune di Ravenna

Presso il Comune di Ravenna questa tipologia di PO è caratterizzata fondamentalmente da due aspetti: da una parte, dalle competenze di natura professionale e, dall'altra, da una elevata capacità di relazione necessaria al titolare per coordinare l'intero processo trasversale pur non essendo in posizione di superiorità gerarchica.

¹⁰ Si pensi alle strutture dedicate ai Sistemi Informativi: queste si dedicano allo sviluppo di progetti di innovazione (che prevedono il coinvolgimento di professionalità appartenenti ad altri settori, di consulenti, di società informatiche, ecc.) ed alla gestione/manutenzione degli strumenti di office automation (con il coinvolgimento degli stessi utilizzatori degli strumenti, di lavoratori atipici, di società esterne cui è affidata la manutenzione, ecc.). Entrambe richiedono probabilmente più un “integratore di professionalità” che un “capo intermedio”.

Soluzioni analoghe potrebbero essere previste in quegli enti dove i servizi di tipo socio-assistenziale alla cittadinanza sono organizzati sulla base di un Responsabile di Caso che segue l'utente dal momento della sua presa in carico al fine di garantire un solo referente per tutte le sue necessità. Il Responsabile del Caso si preoccupa quindi di attivare, coinvolgere ed integrare tutte le professionalità eventualmente necessarie alla gestione del caso.

Tabella 6.7. Finalità, vantaggi e rischi dell'attribuzione di PO con la delega delle responsabilità gestionali

Tipologia Enti	Finalità	Soluzione organizzativa	Vantaggi	Rischi
Grandi, con dirigenza	Delegare parte dell'attività decisionale e gestionale	Capo intermedio	Elevare la figura e le funzioni dei dirigenti	Remunerazione aggiuntiva per attività operative/esecutive
Medio-piccoli, con dirigenza	Delegare parte dell'attività decisionale e gestionale	Capo intermedio	Elevare la figura e le funzioni dei dirigenti	
Tutti gli enti con dirigenza	Favorire l'integrazione "finalizzata" tra professionalità differenti	Case manager; Responsabile di processo	Favorire l'integrazione tra professionalità differenti in vista di particolari obiettivi	Se le professionalità appartengono a settori differenti, rischio di conflitto con la dipendenza gerarchica

2. Retribuzione dei professional

La retribuzione dei *professional* si pone da un lato come esigenza di ridurre alcune differenze di trattamento rispetto ad alcune categorie di professionisti, riconosciute e retribuite per mezzo di incentivi previsti dalle norme e dai contratti; dall'altro, come esigenza di avvicinare le retribuzioni dei professionisti, sia pure interni alle amministrazioni, a quelle di mercato, per mantenere una certa capacità di attrazione delle Amministrazioni verso soggetti dotati di adeguata professionalità.

Una delle maggiori difficoltà incontrate dalle Amministrazioni riguarda l'identificazione dei soggetti destinatari dell'istituto, ossia la precisa identificazione di quali siano i professionisti nell'ambito delle organizzazioni. Se è vero infatti che vi sono figure facilmente identificabili come

professional (è il caso dei medici), per altre il riconoscimento è più difficile, benchè nel settore privato vengano già riconosciute come tali (è il caso ad esempio dei gestori di reti internet/intranet, degli esperti di organizzazione, ecc.). Occorre comunque evitare il rischio di far lievitare eccessivamente, in alcuni enti, il numero dei *professional* cui riconoscere la PO (si pensi agli enti ove, per ragioni storiche, scelte politiche o organizzative, vengono gestiti direttamente servizi che impegnano geologi, agronomi, zoologi, medici, ecc.)¹¹. Diventa fondamentale quindi, in particolare per gli enti medio-grandi, definire i criteri per delimitare il campo dei *professional* cui riconoscere la PO, perché questo permetterebbe di evitare il rischio di una eccessiva personalizzazione nell'utilizzo dell'istituto, che è invece preminentemente di natura organizzativa. D'altra parte, una definizione troppo rigida e restrittiva rischia di non considerare una serie di professionisti non riconosciuti formalmente in albi, ordini, ecc.

Una soluzione interessante è quella adottata dal *Comune di Ravenna*:

Tabella 6.8. Scheda caso Comune di Ravenna

Presso il **Comune di Ravenna** le posizioni di "professional" si identificano con quelle posizioni caratterizzate dalla "assunzione diretta di elevata responsabilità di prodotto e di risultato" il cui svolgimento deve assumere i contenuti dell'alta professionalità e specializzazione. Con questa tipologia di posizione si intende valorizzare la funzione dei professionisti che svolgono compiti riconducibili alle caratteristiche fissate dal contratto. Non tutti i professionisti, dunque, sono automaticamente ricompresi nell'area delle PO, ma soltanto quelli espressamente incaricati di funzioni con contenuti di elevata responsabilità di prodotto e di risultato.

Tabella 6.9. Finalità, vantaggi e rischi dell'attribuzione della PO per riconoscimento retributivo ai professional

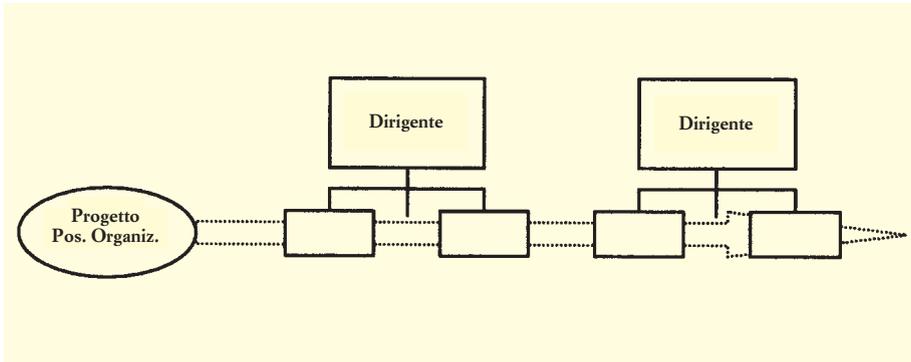
Tipologia Enti	Finalità	Soluzione organizzativa	Vantaggi	Rischi
Tutti	Valorizzare il contributo dei professionisti "interni"	Professional	Consentire di remunerare maggiormente i professionisti validi e, quindi, di attrarli.	Difficoltà nel definire il campo dei "professional"

¹¹ Rischio presente, evidentemente, solamente nel caso di enti di notevoli dimensioni.

3. Coordinamento e gestione di progetti trasversali

È questa una soluzione adottata, a dire la verità, da pochissime Amministrazioni. Ciò probabilmente è una conseguenza del fatto che poche sono le organizzazioni, al di là di quanto previsto dai documenti di organizzazione, operanti effettivamente attraverso strutture di progetto.

È possibile tuttavia affermare che, in organizzazioni che vanno sempre più verso strutture piatte e basate su gruppi di lavoro interfunzionali, la gestione per progetti dovrebbe assumere un ruolo crescente. Esplicitare la scelta di individuare le PO che prevedono la responsabilità della conduzione di particolari progetti e di remunerarle adeguatamente, potrebbe consentire una maggiore legittimazione di queste figure.



Nel caso degli enti privi di dirigenti, invece, la posizione di responsabile di progetto si andrebbe con ogni probabilità ad affiancare alla posizione di responsabile apicale di struttura, che in questa tipologia di enti rappresenta una scelta pressoché obbligata (come vedremo in seguito).

Tabella 6.10. Finalità, vantaggi e rischi dell'attribuzione di PO per coordinamento e gestione progetti trasversali

Tipologia Enti	Finalità	Soluzione organizzativa	Vantaggi	Rischi
Tutti	Integrare le funzioni dell'organizzazione	Gruppi di progetto trasversali, coordinati da una PO	Legittimare la figura del responsabile di progetto; Favorire il raggiungimento di risultati trasversali	Se le professionalità appartengono a Settori differenti, rischio di conflitto con la dipendenza gerarchica

4. Attività di staff, studio e ricerca

Sono poche le Amministrazioni che sono ricorse o intendono ricorrere alle PO per compensare lo svolgimento di attività di staff. Ciò è dovuto al fatto che, non solo sono poche le situazioni in cui tali attività sono presenti, ma anche quando esistono, di frequente lo staff è impegnato in attività slegate dalle esigenze organizzative (spesso si tratta di una sorta di cella organizzativa cui si è fatto ricorso per collocare quei dirigenti per i quali non si riteneva adeguato l'incarico di direzione di struttura. Individuare le PO in tali situazioni sarebbe ovviamente un controsenso.

Questa soluzione potrebbe invece essere molto utile per stimolare quelle attività di analisi, ricerca, studio e progettazione che spesso negli enti potrebbero utilmente essere realizzate dalle professionalità interne e che invece vengono affidate all'esterno per non "distrarre" le professionalità interne dall'attività ordinaria. Rimettendoci, probabilmente, in termini di crescita professionale e di know how interno.

Tabella 6.11. Finalità, vantaggi e rischi dell'attribuzione di PO per coordinamento e gestione progetti trasversali

Tipologia Enti	Finalità	Soluzione organizzativa	Vantaggi	Rischi
Tutti	Promuovere analisi e studi di fattibilità per implementare progetti, servizi, strumenti gestionali, ecc.	Posizione organizzativa di staff, studio e ricerca	Consentire analisi e studi di fattibilità; sviluppare Know how con le risorse interne	Emarginare la posizione dai processi gestionali/decisionali

5. Retribuire adeguatamente i titolari di funzioni dirigenziali

Come abbiamo già ricordato, si tratta di una soluzione tesa a dare un riconoscimento al personale apicale che svolge già queste funzioni. Per ovvie ragioni, questo uso delle PO è largamente diffuso nelle Amministrazioni prive di dirigenza.

6.4 La graduazione delle posizioni organizzative

Una volta individuate, **le PO vanno analizzate e graduate** per la determinazione della relativa indennità di posizione. Le metodologie utilizzate per la graduazione delle posizioni sono del tutto simili, seppur semplificate, alle metodologie in uso già da alcuni anni per la graduazione delle

posizioni dirigenziali; esse fanno riferimento ad elementi quali la strategicità della posizione rispetto ai programmi dell'ente, la complessità tecnica e gestionale, la complessità delle relazioni, le responsabilità connesse alla posizione. È possibile notare in alcuni enti alcune differenze tra i criteri adottati per la graduazione delle posizioni di direzione di struttura, e quelli adottati per la graduazione delle posizioni di progetto e/o di staff; in questo caso, infatti, gli indicatori (necessariamente) possiedono minori riferimenti alla struttura e sono più legati ai contenuti specifici della posizione.

Tabella 6.12. Scheda caso Comune di San Lazzaro di Savena

Nel Comune di San Lazzaro di Savena sono previsti due tipi di PO:

1. le posizioni direzionali intermedie, cioè che le caratterizza è il grado di complessità e responsabilità gestionale e organizzativa

2. le posizioni specialistiche e/o di progetto, caratterizzate dal grado di specializzazione professionale richiesto

Il denominatore comune è costituito dal livello di maggiore autonomia (potere decisionale sulla gestione per i ruoli direzionali; esercizio discrezionale della propria professionalità da parte dei ruoli professionali);

I criteri ai quali collegare l'individuazione delle posizioni sono principalmente due:

- la strategicità*
- la complessità gestionale (ruoli direzionali), tecnico-professionale (specialisti) e caratterizzante il progetto (responsabili di progetto).*

Il metodo prevede modalità di valutazione differenziate per i due gruppi di posizioni.

Le dimensioni per la valutazione delle posizioni direzionali intermedie sono:

- responsabilità organizzativa e gestionale: numero di collaboratori da*

gestire; influenza su risultati economico-finanziari

– complessità: omogeneità delle funzioni; caratteristiche dei processi operativi; innovazione necessaria; quadro delle relazioni

– professionalità: competenze professionali

– strategicità: impatto sui risultati dell'ente

Le dimensioni per la valutazione delle posizioni di specialista sono:

– responsabilità professionale: responsabilità verso l'esterno

– complessità: fabbisogno di innovazione nelle funzioni; quadro delle relazioni

– professionalità: competenze professionali

– strategicità: impatto sui risultati dell'ente

Le dimensioni per la valutazione delle posizioni di progetto sono:

– dimensione del progetto: rilevanza economica del progetto; risorse umane del progetto

– orizzonte temporale del progetto: tempi di realizzazione del progetto

– impatto del progetto: impatto sui risultati dell'ente

6.5 L'individuazione dei soggetti cui affidare le posizioni e il conferimento degli incarichi

La copertura delle PO avviene mediante un incarico alla base del quale vi è un vincolo fiduciario che si viene a creare, a seconda degli enti, rispettivamente tra dipendente incaricato e:

- Sindaco, ai sensi dell'art. 51 della L.142/90 (cui il contratto fa riferimento per gli enti privi di personale di qualifica dirigenziale);
- dirigente, per gli enti ove questi siano presenti in dotazione organica.

Risulta evidente come si rafforzi la personalizzazione dell'assetto organizzativo, in una direzione che ricorda sempre più lo *spoil system* e che, oltre i vertici dell'organizzazione, coinvolge oggi anche i funzionari con particolari responsabilità gestionali e di risultato.

Si pone a questo punto il problema della valutazione e della selezione delle persone cui affidare gli incarichi. Un problema la cui soluzione non può avvenire a prescindere dalla considerazione del ruolo che si intende assegnare alla posizione stessa nell'ambito dell'organizzazione, visto che questo condiziona pesantemente le competenze e le abilità da ricercare nei candidati.

Inoltre, come testimoniano gli insuccessi dei vari sistemi di incentivazione dei dipendenti fino ad oggi adottati che richiedevano un minimo di discrezionalità e di scelta da parte del dirigente, non sembra essere diffusa nelle Amministrazioni, come sarebbe necessario, la cultura della valutazione (vedi oltre al capitolo 8), così come manca una adeguata conoscenza delle tecniche e delle metodologie di valutazione¹².

Si rischia quindi che scelte poco trasparenti possano determinare l'affermarsi nell'organizzazione di regole non scritte che non sempre selezionano le persone più adatte al ruolo delle PO da occupare e contribuiscano, nel lungo periodo, alla diffusione di convinzioni distorte, quali quella - ad esempio - che, per poter accedere alle posizioni organizzative, è necessario "piacere" al proprio dirigente/amministratore, sminuendo così lo spirito gestionale del contratto stesso, nonché la professionalità di chi gestisce il personale.

Senza contare il pericolo di perdere le migliori professionalità che, in situazioni di questo tipo, cercherebbero altre organizzazioni ove meglio

¹² A queste va aggiunta la difficoltà, ancora diffusa presso i dirigenti, di esercitare il proprio ruolo di *gestori delle risorse umane* senza lasciare uno spazio eccessivo agli amministratori.

far valere le proprie competenze, sia in termini di responsabilità che di riconoscimento economico.

Coloro che si occupano di direzione del personale hanno, in questo senso, un ruolo fondamentale nel disegnare, in stretta collaborazione con gli altri dirigenti, il profilo ideale (conoscenze, capacità tecniche e comportamentali, abilità, atteggiamenti, ecc.) della persona cercata per la copertura della posizione in oggetto e nel fornire ai dirigenti (o al Sindaco) un supporto metodologico che li possa aiutare nella valutazione dei candidati.

A seconda delle Amministrazioni, le procedure seguite per l'assegnazione degli incarichi possono prevedere la pubblicazione di un bando interno all'ente, in cui si rendono note le caratteristiche della posizione da coprire (soprattutto per gli enti di dimensioni medio-grandi) e possono prevedere delle limitazioni nella partecipazione alla selezione¹³.

La gestione dell'istituto comporta comunque, per tutte le amministrazioni, la necessità di prevedere l'introduzione e la gestione di un sistema informativo relativo alle professionalità potenzialmente interessate alle posizioni organizzative, per poter procedere all'assegnazione di incarichi avendo costantemente monitorata l'evoluzione delle professionalità dell'ente.

¹³ Alcuni enti hanno preferito limitare la possibilità di candidarsi esclusivamente a posizioni organizzative della propria Area e/o Settore, per evitare il rischio di uno stravolgimento eccessivo dell'organizzazione conseguente a spostamenti numerosi di funzionari da un'area dell'organizzazione ad un'altra.

Capitolo 7

Il sistema premiante: gli incentivi di produttività

7.1 L'istituto della produttività nel pubblico impiego

All'interno del cosiddetto "salario accessorio" l'incentivo di produttività costituisce l'istituto certamente più significativo, perché rappresenta quella parte di retribuzione variabile legata al raggiungimento di risultati preordinati, più o meno definiti.

Questo strumento di politica salariale è nato nell'ambito delle imprese industriali con l'obiettivo di agganciare il salario alla quantità di (e successivamente anche alla qualità della) produzione realizzata. Esso si afferma con forza, soprattutto per la necessità delle imprese di incrementare i livelli di competitività sul mercato. Gli incentivi di produttività permettono infatti, da una parte, di rendere "flessibile" il costo del lavoro e, dall'altra, di motivare i dipendenti all'impegno, di coinvolgerli negli obiettivi aziendali, così da concorrere all'incremento della produttività. Nel nostro paese, l'istituto troverà il suo massimo riconoscimento nell'accordo sulla politica dei redditi del luglio 1993.

Nel corso degli anni, con il mutare del contesto, lo strumento si affina e si sviluppano nuovi criteri a cui ancorare la parte variabile del salario. Mentre inizialmente, in un sistema ancora fortemente caratterizzato dalla grande impresa di tipo fordista, gli incentivi sono strettamente legati all'intensità della prestazione lavorativa (tipica dei sistemi di cottimo), con il diffondersi di nuovi modelli produttivi e di una concorrenza che si basa sempre più sulla qualità, sull'affidabilità, cioè di uno scenario in cui i fattori di successo si sono fortemente trasformati. Si diffondono criteri di incentivazione sempre più qualitativi, in cui il salario è collegato a variabili quali la riduzione degli scarti, il rispetto dei tempi di consegna, la qualità del prodotto.

Le trasformazioni in atto sono alla base anche delle due forme di incentivazione che si sono andate diffondendo: da una parte quella fondata sui premi collettivi, legata allo sviluppo di modelli organizzativi carat-

terizzati dalla presenza dei gruppi di lavoro, dall'altra quella costituita dai sistemi di ricompensa al merito ed alla prestazione individuale, legati alla necessità di valorizzare le competenze individuali, derivante dell'allargamento delle mansioni, dal superamento della frattura tra lavoro creativo e lavoro esecutivo.

Tale problematica è stata per molto tempo estranea al pubblico impiego, perché quest'ultimo è stato considerato, soprattutto nel passato, un settore, per sua natura, inevitabilmente "in perdita". Del resto, la questione dei costi e dell'efficienza dei servizi pubblici è stata a lungo una preoccupazione secondaria, rispetto a quella della correttezza dell'azione amministrativa, della soddisfazione della domanda dei cittadini, dell'equità retributiva.

È solo a partire dalla fine dagli anni '70, sotto il pericolo della crisi fiscale dello stato, che nei paesi europei, si pone la questione del contenimento della spesa (o quanto meno il problema del giusto rapporto tra servizi resi e costi di erogazione) e dunque dei costi del pubblico impiego. Ciò spinge a cercare soluzioni retributive che permettano di ridurre i costi senza penalizzare l'efficienza e la qualità dei servizi offerti.

7.2 La produttività tra legge e contrattazione: una breve storia dell'istituto

Il dibattito sulla produttività prende avvio negli anni '80, precisamente nel 1983, con la "legge quadro" (legge 93/83) che trasferì alla contrattazione la competenza in materia di razionalizzazione e controllo gestionale della pubblica amministrazione, delegando le modalità di attribuzione dei trattamenti accessori – e dunque il tema della produttività e dell'incentivazione – alle parti sociali a livello locale.

Malgrado il dettato della norma fosse chiaro in proposito, si registrarono una serie di sconfinamenti da parte del legislatore, proprio riguardo alla disciplina del trattamento economico accessorio¹.

Le indicazioni della legge quadro troveranno comunque attuazione negli accordi di comparto recepiti nel D.P.R. 344/83 per i Ministeri e nel D.P.R. 347/83 per gli Enti locali.

a) Comparto Ministeri

La norma contenuta nel D.P.R. 344 (art.10) prevede un incentivo di produttività, ma non definisce le caratteristiche del nuovo istituto, rimandando la definizione dei criteri per la sua corresponsione al successi-

¹ Nel corso degli anni '80 e nei primi anni '90 si registrano ben 13 disposizioni legislative riguardanti l'istituto della produttività (Zucaro '93).

vo DPCM. In ogni caso si suggerisce che l'erogazione venga subordinata "al conseguimento di obiettivi generali stabiliti dalle singole amministrazioni..., e ad ogni altra eventuale condizione al fine di migliorare l'efficienza del servizio".

Di fatto, l'incentivo, essendo collegato esclusivamente alla presenza in servizio non produce alcun effetto sulla produttività e la qualità dei servizi.

L'accordo intercompartimentale recepito nel D.P.R. 13/86 dedica al tema della produttività un intero capo, precisamente il IV: "Produttività-Efficienza della pubblica amministrazione". È in tale ambito che viene introdotta in ogni comparto pubblico la possibilità di ricorrere a progetti sperimentali e progetti di risultato; vengono inoltre istituiti i nuclei di valutazione paritetici (art. 12) per l'impostazione dei progetti, e il fondo di produttività (art. 14).

Con il D.P.R. 66/1987 di recepimento del secondo accordo di comparto (per il triennio 1985-87), gli incentivi di produttività vengono collegati a progetti finalizzati soprattutto al raggiungimento di risultati quantitativi come l'eliminazione dell'arretrato, lo snellimento delle pratiche, ecc.. Sulla base del primo accordo intercompartimentale (vedi sopra) vengono introdotti i Nuclei di valutazione a livello di Ministero, mentre il Fondo è finanziato con lo 0,80% del monte salari, con una quota delle ore del lavoro straordinario, oltre che con risorse destinate in precedenza ad attività analoghe.

Il terzo accordo di comparto, poi tradotto nel D.P.R. 44/1990 istituisce il "fondo per il miglioramento dei servizi" finalizzato alla erogazione di compensi:

- 1) incentivanti la produttività, la cui misura va definita in relazione a standard sperimentali da concordarsi a livello di contrattazione decentrata nazionale;
- 2) per turnazioni particolarmente gravose;
- 3) per l'esercizio di compiti che comportino specifiche responsabilità, oneri, rischi, disagi;
- 4) al personale che, attraverso corsi di formazione, abbia conseguito arricchimento professionale svolgendo quindi compiti propri della qualificazione acquisita.

La dotazione del fondo viene allargata, con un aumento significativo della quota sul monte salari dallo 0,80% all'1,45%.

La privatizzazione del rapporto di lavoro segna un momento di rilancio dei temi connessi all'incentivazione della produttività; del resto una riforma con queste ambizioni non poteva certo rinunciare alla voce eco-

nomica privatistica per eccellenza: la retribuzione variabile. Così, il D.Lgs 29/93, oltre a sancire che alle pubbliche amministrazioni è vietato erogare trattamenti economici accessori non corrispondenti alle prestazioni effettivamente rese (articolo 7, c.5), dedica molto spazio al ruolo del dirigente nell'assegnazione dei compensi incentivanti (articoli 16 e 17).

È in questa chiave che vanno letti i contratti nazionali successivi, quello del quadriennio 1994-1997 e soprattutto quello recente siglato nel corso del 1999.

Il contratto siglato nel marzo del 1995 (al pari di quello del comparto Regioni ed Autonomie locali), prevede due tipi di incentivazione distinti (e coerentemente due fondi distinti per il loro finanziamento): uno legato alla produttività collettiva e al miglioramento dei servizi (art. 36), l'altro alla qualità della prestazione individuale (art. 37).

Il primo tipo di incentivo, come emerge dalle righe precedenti, si pone in perfetta continuità con l'esperienza passata. Semmai, la norma contrattuale va ricordata non tanto perché rende più selettiva l'applicazione dell'istituto, stabilendo che le risorse previste per i progetti nazionali non vengano distribuite a più del 50% dei dipendenti, quanto perché delega alla contrattazione decentrata l'individuazione dei criteri di selezione dei dipendenti da adibire ai progetti di produttività collettiva; la delega si riferisce, inoltre, alla definizione dei criteri di valutazione della produttività stessa e dei risultati. Contemporaneamente l'art. 36 valorizza il ruolo dei dirigenti, affidando loro la responsabilità della scelta effettiva dei potenziali beneficiari degli incentivi.

È l'incentivo per la qualità della prestazione individuale (ed il relativo fondo alimentato prevalentemente con le somme dello straordinario risparmiato) a destare maggiore attenzione, in quanto si tratta di un istituto introdotto ex novo. Esso, in quanto incentivo individuale, si configura come uno strumento economico di governo selettivo del personale nelle mani del dirigente, che nella scelta dei beneficiari non può eccedere il limite massimo del 15% dei dipendenti: l'istituto, tipico per il settore privato è del tutto nuovo per quello pubblico. Essendo il modello di riferimento quello dei superminimi ad personam, concessi o contrattati direttamente dalle aziende private coi propri dipendenti, non stupisce che il ruolo del sindacato su questo istituto sia assai circoscritto e limitato a due soli possibili interventi: richiedere le motivazioni che hanno condotto alla scelta dei beneficiari e partecipare (ma non in tutti i casi) ad un tentativo di conciliazione in casi di controversia.

Nell'attuale CCNL del comparto, come abbiamo già visto nei capitoli precedenti, il salario accessorio è finanziato da un Fondo Unico d'Amministrazione (art. 31). L'incentivazione della produttività collettiva per il

miglioramento dei servizi e quella legata al merito e impegno individuale rientrano tra le finalità previste dal fondo. La norma contrattuale (art.32) si preoccupa di specificare che “l'erogazione da attribuire a livello di contrattazione integrativa per la realizzazione degli obiettivi e programmi di incremento della produttività, è attuata dopo la necessaria verifica del raggiungimento dei risultati secondo le vigenti disposizioni.”

b) Comparto Regioni ed Autonomie locali

Nel comparto delle Regioni ed Autonomie locali, come abbiamo anticipato sopra, è il D.P.R 347/83, seguente alla Legge quadro, ad introdurre gli incentivi di produttività: l'art. 30 dispone che per perseguire gli obiettivi dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa sono istituiti, in via sperimentale, i compensi incentivanti. La corresponsione di questi ultimi è subordinata:

- 1) alla rilevazione dei livelli di produttività in atto nei singoli uffici
- 2) alla presentazione di programmi di attività
- 3) alla verifica dei risultati conseguiti.

L'entità dell'incentivo è poi diversificata a livello individuale in funzione di variabili stabilite in sede di accordo decentrato quali, il parametro retributivo, la presenza in servizio e il rendimento.

È soprattutto con il D.P.R. 286/87 (che recepisce l'accordo tra le parti in quella tornata contrattuale) che si ha una applicazione piena dell'istituto della produttività nel comparto, anche sulla scorta delle norme previste dall'accordo intercompartimentale dell'anno precedente (recepto, come abbiamo visto nel D.P.R. 13/86).

La regolamentazione specifica, contenuta nell'articolo 8, prevede la costituzione di un fondo destinato a remunerare i dipendenti nel caso vengano raggiunti gli obiettivi di efficacia ed efficienza dell'Ente al fine di “incentivare la programmazione delle strutture e tendere al coinvolgimento dei lavoratori”.

È importante far notare che attraverso questo articolo, con la necessità di definire e misurare le performance dell'Amministrazione, si introduce di fatto, su questa materia, la contrattazione decentrata. Si tratta di un passaggio significativo, se si pensa che, per tutti gli altri istituti, la contrattazione a livello di Ente era solo “di rimando”, una mera applicazione di ciò che veniva negoziato a livello nazionale.

Il contratto è chiaro nelle intenzioni, ma privo di adeguati strumenti applicativi, anche se, sempre l'art. 8 prevede che le Amministrazioni costituiscano Nuclei di Valutazione, Uffici di organizzazione e metodi, Centri specializzati al fine di:

- 1) Costruire indicatori di produttività
- 2) Definire “aree per micro-realizzazioni di processi di riorganizzazione”
- 3) Individuare obiettivi sulla base delle priorità dell’Ente.

Il D.P.R. 286 specifica altresì che, in attesa di dare applicazione a quanto sopra riportato (in assenza di significativi indici di produttività), le Amministrazioni individueranno programmi di produttività e progetti-obiettivo definiti dalle specifiche strutture organizzative in cui si articolano gli Enti. A tal proposito, nell’art. 9 si propone di definire anche specifici “progetti pilota”.

Con il D.P.R. 286/87 viene introdotto un finanziamento aggiuntivo, rispetto a quello dell’83, di una quota pari allo 0,8% del monte salari.

L’accordo intercompartimentale del 1988 (D.P.R. 395/88), a fronte di una riduzione degli straordinari, tende a valorizzare i compensi incentivanti ed introduce criteri più precisi per la corresponsione della indennità di produttività, quali l’individuazione di obiettivi quantificabili, la periodicità della valutazione dei risultati, l’erogazione successiva alla verifica dei risultati

Il terzo accordo di comparto recepito dal D.P.R. 333/90, prevede, la costituzione di un “fondo per il miglioramento dell’efficienza dei servizi” (art. 5), nel quale vanno a confluire una serie di voci (tra cui anche gli straordinari). Il fondo è destinato a finanziare tutte le voci più importanti del salario accessorio, ed in particolare è finalizzato a:

- 1) erogare compensi incentivanti la produttività
- 2) remunerare prestazioni di lavoro straordinario
- 3) remunerare particolari articolazioni di orario
- 4) compensare rischi, disagi etc..

5) corrispondere specifici compensi per dipendenti che abbiano superato particolari corsi di almeno 80 ore e che siano stati adibiti a nuove mansioni proprie della specializzazione conseguita.

Il quadro cambia significativamente con l’accordo del 6/7/1995, primo contratto del pubblico impiego sottoscritto, per parte pubblica, dall’ARaN. La disciplina del trattamento accessorio viene ridefinita: nell’art. 31 il fondo viene strutturato per istituti (tra cui quello della produttività collettiva), a cui corrisponde una specifica dotazione finanziaria, mentre nell’art. 32 sono contenute le indicazioni per il suo rifinanziamento..

L’art. 33 si occupa specificamente del Fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi. In esso si prevede che il 60% delle risorse venga destinato al “miglioramento organizzativo di attività gestionali” attraverso la realizzazione di “progetti obiettivo” o “piani di lavoro” a cui possono partecipare tutti i lavoratori, mentre almeno il 40%

del fondo deve essere destinato a progetti finalizzati che coinvolgono solo una percentuale limitata del personale”.

L'articolo specifica che i criteri e le modalità di realizzazione andranno negoziati in ciascun Ente e monitorate dai Nuclei di Valutazione e/o uffici di Controllo Interno.

Particolarmente interessante è l'art. 34 che introduce un fondo per remunerare la “qualità della prestazione individuale”: si tratta, nelle intenzioni dei contraenti, di un meccanismo selettivo che premia il merito individuale e può essere erogato a non più del 15% dei dipendenti.

Esso viene corrisposto sulla base della valutazione del dirigente che si fonda su indicatori di comportamento predefiniti nel contratto.

La sistemazione attuale dell'istituto della produttività risale al contratto del 1/4/1999. Quest'ultimo, oltre a ridefinire ed integrare le risorse per il salario accessorio (art. 15), all'art. 17, comma 2, prevede la distribuzione ai dipendenti di compensi correlati al merito e all'impegno di gruppo, per centri di costo e/o individuale, in modo selettivo.

L'art. 18 riprende esplicitamente l'art. 17 comma 2 e stabilisce che l'incentivo è “strettamente correlato ad effettivi incrementi di produttività quantitativi e qualitativi dei servizi”, dopo “la necessaria verifica e certificazione a consuntivo dei risultati totali e parziali considerati, in coerenza con gli obiettivi predeterminati secondo la disciplina del D.Lgs. 29/93 e successive modificazioni ed integrazioni”.

Appare qui con tutta evidenza la volontà di ancorare l'erogazione del salario di produttività ad un sistema tecnico e gestionale in maniera simile a quanto avviene nelle imprese industriali e dei servizi.

Tirando le fila di questa breve ricostruzione storica dell'istituto, si possono trarre alcune conclusioni. Anche se l'obiettivo di legare una parte della retribuzione accessoria sia ai risultati di gruppo che, nell'ambito di questo, all'apporto individuale (al fine di realizzare un miglioramento dell'efficienza dell'amministrazione e della qualità dei servizi erogati) era presente fin dall'inizio degli anni '80, nel corso di questo ventennio sono intervenute alcune interessanti novità:

1) La prima è costituita dalla **ripresa di autonomia decisionale delle Amministrazione nella definizione degli obiettivi da raggiungere**, (sempre più spesso sottratti alla contrattazione decentrata)

2) La seconda risiede nella **maggiore responsabilizzazione dei dirigenti nell'attribuzione dei premi incentivanti**, con una valorizzazione del loro ruolo. La terza novità, infine, consiste in una maggior grado di selettività nella distribuzione degli incentivi (almeno sul piano formale).

7.3 Le finalità dei sistemi di incentivazione della produttività, produttività collettiva e individuale, criteri di erogazione degli incentivi

Le differenze che emergono dall'analisi delle esperienze e dei contratti sono assai profonde e sostanzialmente riconducibili a scelte strategiche, consapevoli o meno, delle Amministrazioni². Per orientarsi meglio nella grande quantità delle soluzioni adottate è utile procedere individuando le variabili fondamentali nella costruzione di un sistema di incentivazione e le principali opzioni disponibili. Ci riferiamo in modo particolare:

- 1) alle **finalità del sistema**
- 2) alla **tipologia degli incentivi** (individuali, collettivi)
- 3) ai **criteri/indicatori a cui legare l'erogazione del premio** di produttività

1. Finalità del sistema

Si possono individuare, diverse finalità che talvolta si sovrappongono tra di loro:

a) rendere co-interessati i lavoratori al raggiungimento dei risultati attesi e **favorire la cooperazione** tra i soggetti. Ciò rende più affidabili le modalità operative e coerenti i comportamenti rispetto agli obiettivi attesi

b) introdurre una **differenziazione nelle retribuzioni**, regolando in una prospettiva di merito il mercato del lavoro interno e incrementando il livello di soddisfazione degli addetti. In altre parole l'incentivo di produttività permetterebbe di erogare salario accessorio in maniera socialmente accettata, secondo principi, anche meritocratici, di equità, specifici per ogni Amministrazione

c) rispondere a pressioni dei lavoratori, **sanando situazioni pregresse**, attraverso aumenti retributivi compensativi (a fronte della rigidità di altre voci salariali)

2. Tipologia degli incentivi

Le Amministrazioni rientrano in tre grandi categorie, a seconda del tipo di incentivo erogato. Possiamo infatti distinguere tra:

a) **incentivo collettivo**. Questa opzione è adottata da un numero ristretto di Enti (circa il 10% di quelli analizzati)

² Le considerazioni che seguono nascono dall'analisi di un campione di Amministrazioni del comparto Regioni ed Enti locali (lo stesso utilizzato nel capitolo dedicato alla ripartizione del Fondo), ma i contenuti e le riflessioni che emergono possono essere con facilità estese anche al comparto dei Ministeri.

b) incentivo individuale. Ricorrono a questa soluzione circa il doppio delle Amministrazioni della categoria precedente

c) combinazione di incentivo collettivo e individuale. Questa soluzione è quella di gran lunga più adottata dalle Amministrazioni del comparto Regioni ed Autonomie locali

È chiaro che rispetto al dettato contrattuale sono prevalsi approcci e logiche legate a volontà e situazioni specifiche. Al di là delle tipologie sopra ricordate, possiamo analizzare più nel dettaglio i criteri adottati dalle Amministrazioni per l'erogazione degli incentivi.

3. Criteri/indicatori a cui legare l'erogazione del premio

a) Amministrazioni che adottano solo incentivi collettivi

Le realtà che hanno applicato criteri di sola produttività collettiva sono soprattutto quelle già dotate sia di strumenti gestionali e di formalizzazione degli obiettivi e dei risultati, che di procedure per la definizione degli stessi (in alcuni accordi vengono richiamati esplicitamente contratti siglati negli anni precedenti). In poco più della metà dei casi studiati, in particolare, la distribuzione degli incentivi di produttività è legata ai nuovi strumenti di programmazione, quali il PEG: in questo modo l'intera Amministrazione è coinvolta in una catena decisionale che parte dalla Giunta per scendere alle direzioni, ai servizi, agli uffici, alle unità operative in un processo top-down di attribuzione di obiettivi e responsabilità (vedi Tabella relativa alla Provincia di Genova).

Questa soluzione tende a costituire un sistema di coerenza e di partecipazione che necessita di strumenti formalizzati e di organismi di staff in grado di presidiare l'intero processo. In questi casi, di solito la verifica viene operata dalla Giunta e dal Direttore Generale, in altri casi dal Servizio di Controllo interno e/o dal Nucleo di Valutazione.

In alcune Amministrazioni le valutazioni, le verifiche dei risultati con le relative erogazioni di salario avvengono più volte (2 o 3) nel corso dell'anno: in questo modo viene assicurato uno stretto collegamento, anche temporale, tra i risultati raggiunti dall'Amministrazione e l'incentivo ai lavoratori.

La diffusione di questo approccio fortemente innovativo è legata alla capacità degli enti di dotarsi di moderni sistemi di pianificazione e controllo, alla diffusione di una più moderna cultura gestionale e alla ridefinizione del ruolo della dirigenza.

Tabella 7.1. Scheda caso Provincia di Genova

La quota di budget non impegnata per prestazioni di lavoro straordinario, nei limiti di spesa fissati per ciascuna area, viene erogata a titolo di produttività, sulla base di quattro variabili:

a) Obiettivi

Il sistema della produttività ha il proprio fondamento sull'assegnazione ad ogni dipendente di uno o più obiettivi, in coerenza con gli obiettivi strategici della struttura di riferimento.

Gli obiettivi devono avere come riferimento il PEG e devono essere formulati nel rispetto della tempistica prevista dall'art. 13 del presente Accordo, al fine di utilizzare questo strumento per una reale incentivazione del personale e per una valutazione delle prestazioni che sia credibile.

Gli obiettivi devono essere formulati in termini di azioni da perseguire che non siano riconducibili all'attività meramente ordinaria del servizio ovvero che rappresentino un miglioramento dell'attività ordinaria espletata, che può esprimersi in termini di quantità, tempi o qualità.

Possono individuarsi a tal fine tre tipologie di obiettivi:

1. obiettivi di produzione quantitativa
2. obiettivi di qualità e miglioramento
3. obiettivi di innovazione, messa a punto di procedure e metodologie.

Gli obiettivi devono essere formalizzati nella scheda predisposta dall'Area 02 e comunicati al dipendente in sede di apposito colloquio; il dipendente potrà apporre nella scheda eventuali osservazioni.

b) Fattore di criticità individuale sul risultato

Il fattore di criticità è un fattore di

incentivazione individuale, con il quale viene definita la complessità del risultato da raggiungere, complessità che va correlata alle tre diverse fasi del ciclo lavorativo (input, processo e output).

[...]

Il responsabile indicherà il fattore di criticità valutando complessivamente gli indicatori scelti, che meglio rappresentano l'attività lavorativa, tenendo conto anche di motivazioni soggettive (particolari difficoltà temporanee, ecc). Il fattore di criticità va indicato secondo una gradazione da 0,1 a 3, comprensiva dei decimali.

Il fattore di criticità deve essere predefinito in sede di assegnazione degli obiettivi, indicato nella scheda predisposta e comunicato al dipendente in occasione del colloquio di assegnazione degli obiettivi.

c) Risultato

Il risultato rappresenta la dimensione concreta su cui si intende misurare il grado di realizzazione dell'obiettivo, rapportato in percentuale; esso viene determinato dal responsabile dell'unità di gestione di riferimento, sulla base degli indicatori relativi, che ne permettono la misurazione.

Qualora al singolo dipendente risultino assegnati, nell'ambito dell'unità di gestione di riferimento, più obiettivi operativi, con valutazione distinta, si assume, come parametro di liquidazione della produttività, la percentuale di risultati conseguiti indicata dal responsabile dell'unità di gestione.

[...]

d) Presenza

La presenza in servizio misura in termini di ore lavorate il grado di parteci-

pazione individuale alla realizzazione dell'obiettivo.

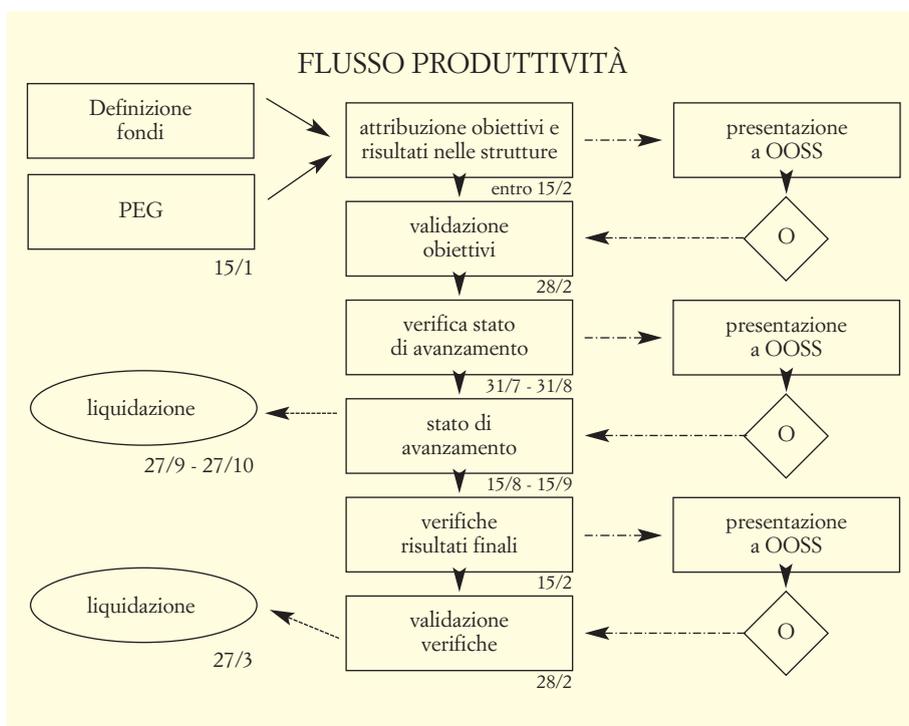
[...]

Per partecipare alla liquidazione della produttività il personale deve avere garantito una soglia minima di presenza in servizio superiore a 360 ore lavorate.

Le ore di straordinario a recupero effettuate nel corso dell'anno devono

essere recuperate entro il mese di gennaio dell'anno successivo; dopo tale data il relativo contatore viene azzerato e non è più possibile effettuare il recupero.

È impegno dell'Amministrazione creare le condizioni per il recupero relativo.



Nel 25% dei casi analizzati gli incentivi collettivi vengono distribuiti con modalità che potremmo definire “a pioggia” in quanto legati a criteri assai poco selettivi e non in linea con le finalità dell’istituto, come la “presenza in servizio”. Quest’ultima è calcolata in base alle giornate lavorative, con una soglia minima da rispettare per poter avere diritto a percepire l’incentivo.

In questo modo la produttività viene trasformata in uno strumento di pura integrazione salariale. Si tratta di una cattiva prassi che combina tradizionalmente elementi purtroppo ancora presenti (anche se in misura sempre minore) nel pubblico impiego: scarso orientamento ai risultati,

gestione della pace sociale attraverso meccanismi poco differenzianti (che trovano d'accordo sia l'Amministrazione, che il sindacato). Il dato che deve far riflettere è che questo meccanismo è ampiamente utilizzato soprattutto nelle Regioni, un contesto in cui le risorse economiche a disposizione sono più elevate che negli altri enti.

b) Amministrazioni che adottano solo incentivi individuali

In molte realtà, l'apporto individuale viene spesso misurato ricorrendo al "sistema permanente di valutazione", vale a dire facendo riferimento ai criteri per retribuire la dinamica orizzontale. In questi casi appare esemplare la confusione tra i due istituti che nel contratto appaiono ben distinti: da un lato la valutazione della prestazione (legata ai risultati raggiunti annualmente), che per sua natura può variare nel tempo, dall'altro la valutazione della crescita professionale (alla base dell'incremento economico nella categoria), che invece ha carattere permanente. Di fatto in questo modo si finisce per remunerare due volte lo stesso fattore.

In altre Amministrazioni l'apporto individuale è legata alla valutazione del comportamento dei lavoratori, ed in particolare alla flessibilità della prestazione, all'autonomia, alla capacità di integrazione o di apprendimento

c) Amministrazioni che adottano un sistema misto

Esse fanno riferimento, naturalmente, ai criteri presi in considerazione nei punti precedenti, combinandoli tra loro. Esistono anche all'interno di questo gruppo delle differenze; la più significativa è quella che intercorre tra le Amministrazioni che tengono separate le due componenti dell'incentivo (individuale e collettivo) imputando pesi diversi a ciascuna di esse, e le Amministrazioni che fanno interagire questi due fattori (è questa la soluzione decisamente più diffusa). Gli esiti sono naturalmente diversi perché nel primo caso le componenti si sommano, nel secondo si moltiplicano.

Riguardo al primo sotto-gruppo, in circa metà delle Amministrazioni, la quota di produttività individuale supera quella collettiva, nell'altra metà accade il contrario. La variabilità è molto elevata (il peso dell'incentivo individuale sul totale spazia dal 15 al 60%). Nelle Amministrazioni con forte prevalenza della incentivazione di tipo collettivo è di solito presente un sistema formale per la definizione di obiettivi di settore, di ufficio e di unità produttiva, su cui misurare le prestazioni per erogare i premi collettivi.

La formula per calcolare il premio, nella seconda modalità, in genere, è la seguente:

$$\text{Budget attribuito} \times \% \text{ raggiungimento del risultato}$$

$$\text{Incentivo} = \frac{\text{-----}}{\text{Media delle valutazioni del gruppo}} \times \text{valutazione individuale}$$

La valutazione individuale di solito prende la forma di un punteggio basato sulla valutazione di diversi fattori; esso può costituire un moltiplicatore puro o tradursi in un valore percentuale. In questo modo si tende a coniugare la *performance* collettiva con quella individuale, diversificando il premio per ciascun lavoratore.

L'aspetto più delicato dei sistemi di incentivazione che rientrano in questo gruppo è la giusta integrazione tra valutazione della prestazione di gruppo e individuale. Una soluzione interessante è quella adottata dal Comune di Massalombarda (vedi Tabella 7.2).

Tabella 7.2. Scheda caso Comune di Massalombarda

“La realizzazione di un sistema di valutazione permanente delle risorse umane riveste una importanza strategica. Il suo scopo è di creare le condizioni per incrementare l'efficienza, l'efficacia e la produttività dei servizi, al fine di fornire prestazioni di qualità ai cittadini utenti.

Per essere efficace il sistema deve collegarsi agli altri meccanismi operativi presenti nella struttura, senza costituire un appesantimento degli adempimenti amministrativi. Per questa ragione si collega alle procedure del PEG e/o degli altri strumenti programmatici e del controllo di gestione. Deve essere equo e trasparente per far sapere ai dipendenti sulla base di quali parametri saranno valutati, quando e da chi.

Il sistema messo a punto fa perno sui risultati ottenuti dal gruppo ed individualmente. È a cascata. Infatti prevede che il Segretario (o Direttore) valuti i

dipendenti incaricati sulle posizioni organizzative e questi ultimi, tutti gli altri dipendenti loro sottoposti.

Di seguito si illustrano i criteri per l'erogazione della produttività, i quali si fondano su un sistema di valutazione della prestazione annuale dei dipendenti sia di gruppo che individuale.

Il riferimento per l'attività del gruppo è il 'settore' (centro di responsabilità), tenuto conto delle sue articolazioni interne e in particolare della eventuale istituzione di 'servizi', dotati di autonomia di budget. A ogni centro (settore o servizio) sono assegnati, nell'ambito del PEG e/o degli altri strumenti programmatici, obiettivi e risorse per realizzarli, nonché indicatori di risultato per il controllo di gestione.

Nell'ambito dell'iter di seguito descritto l'Ufficio sovracomunale competente in materia di valutazioni (in mancanza, la Conferenza dei Respon-

sabili dei settori) svolge un'attività propositiva, di controllo e certificativa, fermo restando che le decisioni finali in materia spettano ai soggetti preposti ai centri di responsabilità.

Contestualmente all'approvazione del PEG e/o degli altri strumenti programmatici la Giunta, su proposta della Conferenza dei Responsabili di settore, coordinati dal Segretario (o Direttore), fissa l'importo massimo assegnabile al personale inserito nel centro di responsabilità (settore o servizio) a titolo di compensi di produttività. Tale importo con riferimento ai programmi ed ai progetti assegnati al centro di responsabilità è determinato secondo i seguenti parametri: 1) importanza per l'Amministrazione; 2) difficoltà di realizzazione; 3) modifiche organizzative previste. Assegnando gli importi la Giunta dovrà fare in modo che l'importo più basso non risulti, in proporzione ai dipendenti (in relazione sia al numero, sia alla loro qualifica), inferiore di oltre il 20 % di quello che avrà l'importo più alto. Nella costruzione del budget si terrà conto del numero dei dipendenti.

Modalità di erogazione degli incentivi di gruppo

L'80% del budget assegnato al centro di responsabilità viene diviso tra tutti i dipendenti che lo compongono, tenuto conto del parametro assegnato alla categoria di appartenenza.

Ogni Responsabile di settore (o servizio), dopo l'approvazione del PEG e nell'ambito dei suoi indirizzi, può specificare meglio gli obiettivi da affidare ai rispettivi collaboratori, approvando piani di miglioramento e/o progetti strumentali e di risultato e distribuendo eventualmente il budget in considerazione anche della ripartizione del personale per uffici.

I risultati ottenuti dal centro di responsabilità, nelle sue articolazioni interne, accertati secondo il sistema di controllo di gestione vigente, consentiranno di individuare la percentuale dell'importo di produttività assegnabile al personale addetto.

Sulla base dei report del controllo di gestione, l'Ufficio sovracomunale (o, in mancanza, la Conferenza dei settori) elabora una sintetica relazione da sottoporre ai Responsabili dei settori (o servizi), i quali valutano il risultato di gruppo previa Conferenza, coordinati dal Segretario (Direttore), in modo da favorire al massimo l'omogeneità delle valutazioni.

Il budget viene ripartito all'interno di ogni gruppo sulla base delle categorie...

L'ufficio sovracomunale nel proporre la percentuale di realizzazione dei risultati tiene conto delle giustificazioni fornite dai responsabili, purché siano motivate dalla rideterminazione degli obiettivi in corso d'anno.

Le quote economizzate di budget costituiranno economie di gestione da utilizzarsi per incrementare il fondo ex art. 15 CCNL dell'anno successivo...

La presenza in servizio e la categoria di inquadramento, comunque, indipendentemente dai criteri utilizzati, sono due tipiche variabili adottate dalla gran parte delle Amministrazioni per differenziare la distribuzione

del premio incentivante tra i lavoratori. Le variazioni hanno ampiezze assai diverse: i differenziali di qualifica tra la categoria A e D3 variano da un minimo del 20% ad un massimo del 100%, con situazioni intermedie intorno al 40-70% e punte estreme del 200%.

Il fatto che nel 50% dei casi analizzati le Amministrazioni abbiano adottato criteri di incentivazione di tipo individuale, sia isolatamente che in combinazione con quelli collettivi, evidenzia come esse avvertano con forza l'esigenza di riconoscere la prestazione individuale. L'ampiezza del fenomeno fa nascere il sospetto che si tratti di un "sostituto funzionale" dal momento che l'istituto naturalmente preposto a valorizzare la prestazione individuale, ovvero la progressione economica orizzontale, come abbiamo visto nei capitoli precedenti, sembra piuttosto degradato a semplice strumento per garantire incrementi salariali certi, di fatto un incremento del salario di qualifica.

7.4 Il soggetto che definisce gli obiettivi e gestisce la valutazione

In circa una Amministrazione su cinque, il Nucleo di Valutazione svolge un ruolo attivo di proposizione e controllo, mentre si fa riferimento all'esistenza (o ad un ruolo attivo) del Controllo interno solo in 1 caso su 10. In tutti i casi analizzati, la figura del dirigente – sia esso l'impiegato apicale di un piccolo comune o il direttore di area o di divisione di un grande ente – assume un ruolo centrale nella distribuzione dell'incentivo di produttività, mentre solo in pochi casi si fa riferimento ad un ruolo attivo della figura del Direttore Generale.

Spetta infatti al dirigente, in definitiva, attribuire obiettivi, creare le condizioni per realizzarli, controllare e valutare i risultati. Naturalmente la situazione è diversa nelle varie Amministrazioni. Nelle situazioni in cui viene considerata esclusivamente la produttività collettiva o in cui il peso riservato ad essa è prevalente, il dirigente responsabile di risorse si trova di solito ad utilizzare metodi sufficientemente formalizzati, riferimenti e documenti di programmazione (PEG o relazioni programmatiche), prassi gestionali definite.

Egli è affiancato e supportato da una direzione o servizio del personale che presumibilmente ha definito, messo a punto e contrattato il sistema di definizione degli obiettivi ed i processi per gestirli. In alcuni casi, come abbiamo visto, c'è anche il supporto tecnico del Nucleo di Valutazione o di un ufficio di controllo di gestione (si veda su questo punto il caso della Provincia di Lucca, contenuto nella Tabella n. 7.3).

Tabella 7.3. Scheda caso Provincia di Lucca

ART. 2

2.1 Strumenti

Nell'ambito operativo consentito dalle norme, gli strumenti per il raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 1.1 sono i "Piani di lavoro" e i "Progetti finalizzati".

2.2 I Piani di lavoro

Per la realizzazione dei piani di lavoro è destinato il 50% del fondo di cui all'art. 31, c. 2, lett. e) del CCNL 1994-1997.

I piani di lavoro redatti dai dirigenti o responsabile di Settore [...] consistono in piani di miglioramento dell'attività ordinaria dell'Ente in termini di maggiore efficienza o efficacia [...]

I piani di lavoro redatti dai singoli dirigenti saranno oggetto di apposita riunione della Conferenza apposita.

2.3 I progetti finalizzati

Per la realizzazione dei progetti finalizzati è destinato il 50% del fondo di cui all'art. 31, comma 2, lett. e), CCNL 1994-1997.

I progetti finalizzati sono redatti dai dirigenti o responsabili di Settore [...] e consistono nella previsione di attività, risultato, obiettivi o servizi ulteriori rispetto alle ordinarie attività dell'Ente [...].

2.4 Contenuti

Ciascun soggetto di cui ai commi precedenti, nel redigere i piani di lavoro ed i progetti finalizzati deve indicare, per ciascuno di essi:

– la situazione iniziale, con riferimento ai risultati raggiunti l'anno precedente;

– l'obiettivo che il progetto finalizzato o il piano di lavoro deve raggiungere;

– il modo e gli strumenti di verificabilità dell'avvenuto raggiungimento degli obiettivi;

– i dipendenti ad essi assegnati;

– la somma da destinare nei limiti dei fondi assegnati

In caso di piani o progetti ultra-annuali occorrerà inserire anche obiettivi intermedi che si intendono conseguire in ragione di anno anche per le relative liquidazioni

Ciascun soggetto di cui ai commi precedenti dovrà prevedere l'utilizzazione, nel complesso dei piani e progetti proposti, dell'intero ammontare della cifra disponibile per il proprio Settore. I medesimi soggetti dovranno redigere i piani e i progetti in stretta attuazione delle direttive e degli obiettivi indicati dal PEG approvato dalla Giunta Provinciale o, nel caso di programmi non comportanti assunzione diretta di impegno di spesa, in attuazione delle direttive impartite dal Presidente, dall'Assessore delegato o dalla Giunta per quanto attiene al personale assegnato agli Istituti scolastici, sulla base degli indirizzi indicati dai componenti organismi scolastici e dal Responsabile della Segreteria in accordo con l'Assessore competente

[...]

ART. 4

Criteri e procedure per la valutazione dei piani e progetti

I piani ed i progetti devono essere presentati al servizio di Controllo di Gestione dai dirigenti

[...]

Il Servizio interno di Controllo di Gestione ed il Nucleo di Valutazione, ai sensi del vigente CCNL, effettuano un controllo formale sulla verificabilità dei risultati da conseguire nei singoli piani o progetti e della loro rispondenza ai parametri annuali di controllo. In caso di verifica negativa del servizio di Controllo di Gestione e del Nucleo di Valutazione, la proposta di piano o progetto viene rinviata al proponente per le dovute modifiche. Una volta ottenuto il visto di fattibilità dal Controllo di gestione e del Nucleo di Valutazione, gli stessi, con visto dirigenti o responsabili di Settore [...] inoltrano al settore Personale i piani o progetti ai fini della predisposizione dei fondi ai singoli piani e progetti ai sensi dell'art. 5 del presente accordo. La delibera dovrà essere adottata contestualmente al PEG. Entro il 30 settembre dovrà essere liquidata con le procedure di cui al presente accordo la somma spettante ai dipendenti sulla base dei risultati raggiunti al 30 giugno, per i piani nella misura non superiore al 50%, per i progetti nella misura pari alla percentuale raggiunta per ogni singolo pro-

getto stesso e, comunque, non superiore al 50% dell'ammontare degli stessi. Con le stesse modalità e contenuti i dirigenti o responsabili di Settore [...] entro il 30 giugno potranno proporre alla Giunta Provinciale eventuali variazioni dei contenuti dei piani o progetti per possibili fatti sopravvenuti.

Ciascun dirigente inoltra al Controllo di Gestione medesimo un proprio rapporto evidenziando, per ciascun singolo piano o progetto, lo stato di attuazione al 30 giugno ai fini di una prima verifica e liquidazione dei fondi.

Una volta ottenuto l'esito positivo del monitoraggio e verifica di fine anno del servizio di Controllo di Gestione, il Settore Personale provvederà alle relative liquidazioni, entro il mese di marzo (per la rimanente liquidazione del saldo) salvo ulteriori e diversi accordi con le OOSSAA.

Terminate le attività di verifica e monitoraggio sarà data attuazione all'istituto dell'informazione preventiva prevista dall'art. 7 del CCNL. Prima dell'inoltro alla Giunta dei piani o progetti il Settore Personale invia copia dei medesimi alle OOSSAA.

Diversa è la situazione degli accordi in cui la distribuzione degli incentivi di produttività si basa esclusivamente o prevalentemente sulla valutazione dell'apporto individuale. Diverso non solo perché la responsabilità del dirigente è preponderante, ma anche perché ciò che verrà valutato è sostanzialmente il comportamento e non il risultato; in molti casi, come abbiamo già visto, è dichiarato esplicitamente negli accordi che i criteri utilizzati sono gli stessi della dinamica orizzontale. La scelta di valutare i soggetti e non i risultati, caricando di eccessiva responsabilità il dirigente, lo pone in una situazione delicata tanto che spesso egli rinuncia ad esprimere il proprio giudizio.

È chiaro che il ruolo che possono svolgere le organizzazioni sindacali è assai diverso qualora si tratti di negoziare obiettivi e verificare risultati,

invece che monitorare l'applicazione equa di indicatori di comportamento individuale: in tal caso si rischia che le relazioni sindacali sconfinino nella gestione del personale.

7.5 Alcune osservazioni sulle esperienze

La scelta del nuovo contratto di alimentare il salario variabile attraverso un fondo unico predefinito poteva incoraggiare l'ipotesi che gli incentivi di produttività, a fronte dell'introduzione di due nuovi istituti (la progressione orizzontale e le posizioni organizzative) sarebbero potuti diventare marginali nella contrattazione decentrata. E ciò sotto diverse prospettive.

a) Dal punto di vista del peso economico dell'istituto, perché le risorse per finanziare le progressioni economiche e le posizioni organizzative entrano direttamente in concorrenza con quelle destinate alla produttività (il gioco che si configura infatti è somma zero).

b) Dal punto di vista della rilevanza negoziale, perché la produttività rischia di perdere quella centralità che ricopriva nel contratto precedente (essendo l'unico istituto che permette una reale contrattazione aziendale), nonostante il CCNL 1998-2001 ribadisca (negli articoli 15 e 18) che tale istituto è prevalente per importanza e peso tra tutti quelli che costituiscono il sistema incentivante.

Ci si poteva pertanto verosimilmente aspettare che i contratti decentrati affrontassero questo istituto riproponendo le soluzioni del passato, come è successo per le varie indennità che, nella generalità dei casi, sono state (come massa salariale) congelate.

Invece non è stato così. Nella maggioranza delle esperienze analizzate tale istituto viene significativamente innovato: il numero delle Amministrazioni che distribuiscono premi "a pioggia" appare in calo, mentre cresce quello degli Enti che introducono sistemi incentivanti connessi con la pianificazione operativa, così da garantire la piena coerenza tra comportamenti dei dipendenti ed obiettivi generali.

È certamente vero che gli incentivi di produttività hanno perso peso rispetto all'insieme del salario accessorio (dal 54,5% nel 1999 al 42,5 nel 2000), ma è altrettanto vero che è cresciuta anche la dimensione del Fondo, per cui le risorse economiche in assoluto destinate a questo istituto si stima siano, nella generalità dei casi, rimaste le stesse o comunque diminuite solo leggermente.

Questi risultati appaiono ancora più significativi se si ricorda che:

a) l'introduzione di logiche salariali incentivanti nel pubblico impiego si scontra con la tradizionale prevalenza di criteri di regolazione della prestazione lavorativa propri delle organizzazioni poco dinamiche e a bassa mobilità sociale, basati cioè sulla "carriera" e sulla valutazione di particolari comportamenti come la fedeltà, l'affidabilità, la deontologia, la specializzazione funzionale, etc.) oggi non così essenziali per il buon funzionamento del settore pubblico.

b) La problematica della produttività, nell'ente pubblico, non nasce né da rivendicazioni sindacali, né da una precisa volontà della dirigenza pubblica. È invece figlia dei tempi, comunque di una volontà esterna (del Governo e del Parlamento) manifestatasi con provvedimenti legislativi.

c) Costruire veri indicatori di efficacia ed efficienza nel pubblico impiego non è né facile né scontato. Nell'impresa il compito è molto più semplice, in quanto ci sono obiettivi più facilmente identificabili (ad esempio il Margine Operativo Lordo) che, a cascata, investono tutte le attività e le operazioni. Essi rappresentano gli elementi su cui costituire gli indicatori e di conseguenza, le misurazioni. Nell'Ente pubblico la situazione è più complessa: gli obiettivi sono di natura politica, cioè legati ad una volontà che ne determina valenze e priorità e non sono riconducibili a criteri della razionalità economica. Si tratta fundamentalmente di obiettivi per cui il rapporto costi/benefici può essere un aspetto, ma non sempre il più significativo. La ricerca degli indicatori a cui agganciare gli aumenti retributivi è quindi più complessa. Certo si possono, specialmente per servizi consolidati e di routine costruire indicatori e standard di risultato, ma spesso bisogna ricercare anche altre misure di *performance* che riguardano gli effetti dell'azione intrapresa e non solo le modalità per realizzarla.

Affinché gli interventi nelle Pubbliche Amministrazioni siano in grado di regolare e incentivare le prestazioni dei lavoratori, è necessario non solo riproporre le leve gestionali tipiche dell'impresa, ma anche strumenti originali che sappiano rendere conto della complessità delle indicazioni politiche.

Le diverse soluzioni adottate dalle Amministrazioni acquistano ancora più significato se collocate in questo quadro. La loro analisi permette di cogliere alcune interessanti tendenze.

La prima riguarda la dimensione degli enti: più essi crescono di dimensione (grandi comuni, alcune città capoluogo, Regioni, alcune grandi Province), più negli accordi prevale la dimensione distributiva e appare debole e poco definito l'ancoraggio a strumenti gestionali, a metodologie di definizione di obiettivi e risultati. È probabile che in questi accordi abbiano pesato due fattori: da una parte, il potere negoziale delle rappresentanze dei

lavoratori teso ad acquisire incrementi retributivi garantiti; dall'altra la difficoltà delle Amministrazioni a gestire un contratto che richiede strumenti di programmazione e di controllo non ancora attivati, o ancora troppo difficili per gestire un istituto come l'incentivo di produttività.

Nelle Province e nei Comuni medi e piccoli le soluzioni sono molto più variegata e risentono di contesti di partenza diversi: ci sono casi in cui il sistema incentivante è fortemente ancorato a strumenti di programmazione, a specifiche metodologie, all'attivazione di funzioni di controllo interno; si tratta delle situazioni in cui le Amministrazioni possono contare su competenze e strumenti già consolidati, che hanno consentito loro di essere tecnicamente attrezzati per impostare un sistema di erogazione della produttività basato su obiettivi e risultati.

In altre situazioni, invece, il sistema degli incentivi è caratterizzato da grande attenzione a strumenti perequativi, a metodologie trasparenti, a criteri di tutela o di gestione del contenzioso, segno di una significativa presenza sindacale.

Un altro fenomeno da prendere in considerazione è la dimensione territoriale; non tanto la divisione geografica tra Nord, Centro, Sud ma quella tra regioni o sub-regioni. Emergono tre casi esemplari, in Veneto, Emilia Romagna e Lazio. In Veneto, Regione, Comune e Provincia di Venezia, Comune di Padova hanno raggiunto accordi molto simili (erogazione della produttività con criteri distributivi e incentivi "mensilizzati") con modalità che non si ritrovano in nessun altro accordo. Alcuni comuni medio-piccoli dell'Emilia Romagna hanno formulato accordi assai interessanti caratterizzati da precise prassi e metodologie fortemente legate al sistema del controllo di gestione e alla partecipazione dei lavoratori nella definizione degli obiettivi; tali accordi appaiono simili non solo nella sostanza, ma anche nelle formulazioni. Nel Lazio, ad eccezione del Comune di Roma, i tre casi analizzati (Rieti, Civitavecchia e Fiumicino) si caratterizzano per una formulazione della produttività individuale che utilizza gli stessi indicatori e le stesse prassi di valutazione.

Molti elementi inducono a ritenere che ciò sia frutto più dell'iniziativa sindacale che delle Amministrazioni. In proposito due evidenze sembrano importanti: il sindacato possiede una organizzazione di coordinamento territoriale che le Amministrazioni non possiedono, oltre a figure di negoziatori di professione che intervengono a livello territoriale in una pluralità di Enti: tali figure diventano i portatori di indirizzi unificati.

Capitolo 8

I sistemi di valutazione del personale

8.1 Le finalità del processo di valutazione dei dipendenti nel comparto Regioni e Autonomie locali

Le finalità del processo di valutazione sono indicate nel testo dell'articolo 6 del CCNL sulla classificazione del personale¹, in cui si prevede che ogni Ente deve adottare “metodologie permanenti per la valutazione delle prestazioni e dei risultati dei dipendenti, anche ai fini della progressione economica”.

Con il richiamo alla continuità, la norma intende sollecitare le amministrazioni a dotarsi di sistemi stabili, a garanzia della legittimità e dell'efficienza delle procedure di valutazione utilizzate.

La formulazione della norma contrattuale sembra scontare la necessità di un percorso di apprendimento attraverso il quale rendere progressivamente più precisi gli strumenti di rilevazione. Tra i suoi effetti si può presumere vi sia anche quello di consentire una migliore individuazione di fattori che possono divenire oggetto di valutazione. Se il testo sottolinea in modo esplicito l'attenzione che il sistema di valutazione deve dedicare alle prestazioni e ai risultati, solo la continuità di applicazione può favorirne una maggiore efficacia, superando la semplice registrazione degli output di lavoro dei dipendenti.

Dall'analisi degli accordi integrativi realizzati in questa tornata contrattuale non sembra che la diffusione dei sistemi di valutazione sia così ampia e consolidata da dare luogo ad applicazioni originali, in grado di arricchire i fattori richiamati dal contratto nazionale. La ricognizione che

¹ Il capitolo analizza la situazione dell'applicazione dei sistemi di valutazione nel comparto delle Regioni ed Autonomie locali avvalendosi delle esperienze e della documentazione raccolta durante i lavori dei Laboratori di Apprendimento. Il gruppo di Amministrazioni a cui ci si riferisce è quello che costituisce il campione descritto nel capitolo dedicato al Fondo per il salario accessorio. Le riflessioni che qui sono sviluppate possono comunque essere estese, pur tenendo conto di alcune diversità, anche al comparto dei Ministeri.

è stata svolta mostra che l'introduzione del sistema di valutazione è strettamente funzionale alla progressione economica e all'erogazione dei premi di risultato (in alcuni casi si fa esplicito riferimento all'istituto della produttività, in altri più generalmente al fondo per le indennità accessorie).

Non mancano comunque situazioni (come ad esempio nel Comune di Roma), in cui il sistema di valutazione è finalizzato anche a soddisfare particolari esigenze organizzative, ad offrire elementi per l'attribuzione degli incarichi, per l'assegnazione di mansioni o per l'effettuazione di passaggi di categoria. In questi casi i modelli di valutazione introdotti presentano aspetti innovativi come la presa in considerazione di comportamenti coerenti con le priorità organizzative (ad esempio la partecipazione a gruppi per la realizzazione di piani di lavoro nel Comune di Ivrea - vedi Tabella 8.1).

Tabella 8.1. Scheda caso Comune di Ivrea

“Le metodologie adottate per la valutazione della partecipazione dei gruppi e dei singoli all'attuazione dei piani di lavoro e per l'effettivo raggiungimento degli obiettivi si baseranno sui criteri di seguito specificati:

- *Capacità di soluzioni dei problemi: capacità del gruppo ad identificare i problemi che sorgono nell'ambito dell'attività e di assumere iniziative volte a risolverli, nell'ambito del proprio profilo professionale;*

- *Capacità professionale: capacità del dipendente di agire autonomamente nell'ambito della professionalità richiesta dalla funzione svolta;*

- *Integrazione: capacità del gruppo*

di lavorare all'interno del progetto, collaborando sia con i componenti della propria unità operativa sia con i colleghi di servizi connessi;

- *Gestione del tempo lavoro: capacità di ottimizzare il tempo lavoro al fine di rispettare le scadenze temporali assegnate e di proporre modalità innovative volte a migliorare i tempi.*

Ogni dipendente verrà portato a conoscenza delle valutazioni che lo interessano individualmente e di quelle relative al gruppo o servizio di riferimento in modo chiaro e completo e avrà diritto di averne copia e di presentare eventuale ricorso con contraddittorio”.

In altri casi ancora, (circa il 20% di quelli esaminati), i processi di valutazione sono finalizzati solo alla determinazione della progressione orizzontale. Quest'esplicita limitazione del ruolo affidato al sistema di valutazione fa nascere il sospetto che lo strumento non sia del tutto accettato come elemento costante di verifica dell'operato dei lavorato-

ri. Le perplessità sul grado di effettiva utilizzazione del sistema da parte di molti Enti aumentano con la presenza tutt'altro che trascurabile di accordi integrativi poco coerenti con le finalità della normativa contrattuale.

L'esplicito richiamo contenuto nell'articolo 6 alla valutazione dei risultati (oltre che delle prestazioni) sembra ad esempio essere caduto nel vuoto, tanto che si produce una scollatura tra (accertamento dei) risultati ed erogazione dei premi di produttività; molti dei criteri presi a riferimento per l'erogazione delle risorse accessorie (come abbiamo visto nel cap. 7) non sembrano vincolare le erogazioni ad una misurazione degli effettivi obiettivi raggiunti. Nei casi migliori solo una parte (e spesso non la più consistente) del premio è legata a misurabili miglioramenti nei risultati, mentre per altri aspetti si utilizzano parametri che solo in modo molto indiretto possono considerarsi indicatori di produttività o di qualità delle performance. Ciò è dimostrato anche da uno scarso collegamento tra sistemi di valutazione e obiettivi definiti nel PEG, previsto solo in un numero ristretto di casi tra quelli analizzati.

8.2 Sistemi di valutazione per la gestione della progressione orizzontale

Come abbiamo ricordato nelle pagine precedenti (vedi capitolo 5) l'istituto della progressione orizzontale costituisce una delle novità più rilevanti dell'ultimo contratto del comparto autonomie locali. Per governare al meglio questo processo, l'area dei criteri di valutazione deve comprendere anche comportamenti che non si limitano a identificare delle performance efficienti.

È la stessa norma contrattuale a richiamare l'attenzione sul punto, indicando alcuni criteri standard di valutazione, secondo un'appropriata graduatoria che segnala gli elementi di valutazione coerenti con la complessità della mansione e il livello di progressione economica. Ai primi livelli, di categoria e di posizione, è previsto che si faccia riferimento a fattori come l'esperienza acquisita, i risultati ottenuti, le prestazioni rese con più elevato arricchimento professionale, l'impegno e la qualità della prestazione individuale. Per le categorie superiori, e per i passaggi all'ultimo gradino della posizione economica delle rispettive categorie, il CCNL invita a prendere in considerazione anche altri fattori, relativi al raggiungimento di risultati significativi nello svolgimento dei compiti, nella relazione con gli utenti e nell'apertura all'innovazione. Questa è la strada che è stata adottata dalla Regione Lombardia:

Tabella 8.2. Scheda caso Regione Lombardia (vedi anche Tabella 5.3)

La progressione economica all'interno di ciascuna categoria si realizza – nel limite delle risorse che saranno rese disponibili dal Ccnl riferito al periodo 1998/2001 – previa selezione in base a:

- i risultati ottenuti
- le prestazioni rese con più elevato arricchimento professionale
- gli interventi formativi di aggiornamento
- l'impegno e la qualità della prestazione.

In particolare:

a) per i passaggi nell'ambito della categoria A, gli elementi di valutazione sopra specificati, integrati con l'esperienza acquisita, sono adeguatamente semplificati in relazione al diverso livello di professionalità dei profili interessati;

b) per i passaggi alle posizioni econo-

miche B2 e C2 gli elementi di valutazione sopra specificati sono integrati dalla esperienza acquisita;

c) per i passaggi all'ultima posizione economica delle categorie B e C, nonché per la progressione all'interno della categoria D, la selezione si basa sugli elementi di valutazione sopra specificati che devono tenere conto anche del:

- diverso impegno, precisione, affidabilità e qualità delle prestazioni svolte, con particolare riferimento ai rapporti con l'utenza;
- grado di coinvolgimento nei processi lavorativi dell'ente, capacità di adattamento ai cambiamenti organizzativi, partecipazione effettiva alle esigenze di flessibilità;
- iniziativa personale e capacità di proporre soluzioni innovative o migliorative dell'organizzazione del lavoro.

Sulla scorta delle indicazioni fornite dal testo del contratto nazionale, i sistemi di valutazione introdotti con gli accordi decentrati hanno effettivamente provveduto ad individuare una serie di elementi per la gestione della progressione economica. Il dato che emerge con maggiore chiarezza è che gli Enti tendono ad utilizzare un numero molto ampio di indicatori, con l'obiettivo di porre sotto osservazione l'intero spettro dei comportamenti considerati interessanti ed utili, con il risultato, però, di giustapporre criteri molto specifici e criteri assai più generici.

Dagli indicatori previsti negli accordi decentrati analizzati si può avere, in prima approssimazione, un'idea degli approcci utilizzati per la costruzione dei sistemi di valutazione. L'impressione che si trae dalla loro lettura è che gli Enti abbiano dato vita a modelli di valutazione abbastanza complessi, che si prefiggono di monitorare il comportamento dei lavoratori tenendo sotto controllo molti aspetti che compongono la loro prestazione. Per quanto ciò possa essere motivato dall'esigenza di dar vi-

ta ad una valutazione approfondita, l'effetto è la moltiplicazione eccessiva delle variabili che vanno tenute in considerazione al fine di esprimere la valutazione finale.

Tutto ciò appesantisce il sistema e rende inevitabilmente più complicata la sua gestione, con il rischio di dover impegnare molte risorse per garantirne il funzionamento. Per di più si deve segnalare che modelli troppo complessi non facilitano una buona comprensione da parte dei soggetti che vengono valutati, provocando qualche confusione su quali sono i fattori che incidono maggiormente sul giudizio.

La diversità dei criteri di progettazione e la variabilità degli indicatori utilizzati rende difficile costruire una classificazione dei sistemi di valutazione introdotti con gli accordi decentrati. Pur tuttavia, semplificando, è possibile raggruppare le soluzioni avanzate dalle Amministrazioni sulla base del tipo di indicatori utilizzati e, quindi, del livello di complessità del sistema di valutazione adottato; in questo modo si è pervenuti all'individuazione di tre principali modelli di applicazione dell'istituto:

a) Nel primo gruppo si trovano gli accordi in cui **gli indicatori di valutazione introdotti sono funzionali al miglioramento dell'output diretto del lavoro del dipendente**. A questo scopo si tende a valutare una serie di comportamenti lavorativi che hanno prevalentemente a che fare con l'adeguamento delle prestazioni e dei risultati. La scelta di questi indicatori può seguire strettamente quanto previsto dall'articolo 5 del NOP, oppure introdurre qualche variante (collegata, ad esempio, alla formazione), ma complessivamente resta focalizzata sulla valutazione di quelle prestazioni che hanno un riflesso diretto in termini di risultati. Sembra che questo modello sia quello più frequente nel panorama degli accordi analizzato. Poiché in gran parte di questi casi il problema da affrontare riguarda principalmente l'istituzione del sistema di valutazione, è comprensibile che ciò metta un po' in secondo piano la riflessione sull'appropriatezza del sistema e sulla sua capacità di favorire obiettivi più impegnativi.

b) Nel secondo gruppo si ritrovano sistemi che fanno ricorso ad **indicatori più ricchi e articolati**, che segnalano, anche, l'intenzione di **favorire un maggior coinvolgimento nell'esecuzione dei compiti**. In questo caso vengono giudicati aspetti come l'impegno, l'adattabilità al cambiamento, la disponibilità all'arricchimento professionale, l'orientamento all'utenza, ecc. Questa impostazione, che appare prevalente in molti accordi analizzati, è importante perché indica la volontà dell'Ente di qualificare le prestazioni superando la semplice attesa di un miglioramento dell'efficienza funzionale.

c) Vi è infine un terzo gruppo di sistemi, il meno folto, che intende valutare e valorizzare **comportamenti improntati alla cooperazione e responsabilità** che si inscrivono in una logica di governo più evoluto del sistema. In questi modelli si fa esplicito riferimento a fattori quali la capacità di coordinarsi con i colleghi, la propensione alla diagnosi, l'autonomia operativa, l'iniziativa, la disponibilità a verificare in corso d'opera gli obiettivi, ecc.

8.3 Sistemi di valutazione delle prestazioni

La misurazione delle prestazioni dei lavoratori presenta un'intrinseca complessità che deriva dalla necessità di individuare correttamente il contributo specifico di ogni singolo dipendente al raggiungimento del risultato complessivo del servizio. Nel processo di valutazione che viene attivato non si può prescindere dal contesto in cui i lavoratori sono inseriti, potendo esso infatti agire sia come vincolo (ostacolo alla prestazione individuale), che come stimolo. Per una valutazione più oggettiva occorrerebbe depurare il giudizio da questo effetto: solo così sarebbe possibile individuare il peso e la qualità del contributo individuale.

A questo tipo di difficoltà si associano quelle derivanti dal diverso significato che viene attribuito dai valutatori, al termine "prestazione". Quest'ultima, infatti, può essere interpretata come l'attività volta all'esecuzione dei compiti, in rapporto stretto con i processi tecnici che presiedono all'erogazione del servizio, oppure come prestazione di contesto che, sottolineando l'importanza dei comportamenti finalizzati al funzionamento complessivo del servizio, va oltre le prescrizioni formali e i compiti tecnici previsti.

Questa seconda concezione nasce dalla consapevolezza di quanto sia riduttivo preoccuparsi solo della conformità della prestazione, trascurando, come sottolineato nelle righe precedenti, l'importanza del contesto socio-organizzativo da cui dipende, in ultima istanza, una prestazione apprezzabile.

Ciò ovviamente non esclude che vi siano casi (è importante valutarne comunque la consistenza) in cui l'obiettivo primario dell'Ente rimane quello di ottenere una prestazione corrispondente agli impegni formalmente prescritti, tanto da considerare compito principale del sistema di valutazione quello di monitorare tali comportamenti.

Anche in questo caso la varietà degli indirizzi presenti negli accordi suggerisce di ricorrere ad una classificazione delle soluzioni adottate.

1) Nel primo gruppo si collocano i sistemi che **valutano prestazioni tipicamente legate all'esecuzione dei compiti**: si tratta di indicatori di produttività, presenza, mantenimento degli standard, ecc. La scarsa diffusione di queste intese pare testimoniare che la sola esecuzione efficiente del compito non costituisce un obiettivo sufficiente per molti Enti. Questa considerazione, che presuppone la presenza di finalità più complesse, è però messa in discussione da un altro rilievo: molti degli accordi analizzati non esplicitano chiaramente quali finalità e quali indicatori siano utilizzati per la valutazione della prestazione. La difficoltà che si incontra nel valutare gli accordi deriva dal fatto che gli Enti ricorrono spesso ad indicatori che sembrano più finalizzati alla misurazione dei titoli per la progressione orizzontale, piuttosto che ai risultati della prestazione.

2) Il gruppo più numeroso è rappresentato da quei sistemi che oltre all'individuazione dei fattori più correnti di prestazione, **prendono in considerazione anche aspetti qualitativi**. In questi modelli si ritrova con elevata frequenza il riferimento alla qualità della prestazione, all'orientamento all'utenza, alle capacità relazionali.

3) Infine, possiamo osservare un terzo gruppo di sistemi di valutazione, con una struttura più complessa, che ricorrono ad **indicatori quali la capacità di lavorare in gruppo, l'autonomia, la responsabilità, l'autocontrollo, l'innovazione, la proposizione organizzativa**, ecc. Poiché la valutazione di questi fattori richiede un criterio di analisi molto rigoroso, essi ripropongono il problema, già segnalato in precedenza, della difficoltà di gestione di un istituto progettato in questo modo. L'introduzione di questi sistemi rivela l'intenzione degli Enti di puntare all'arricchimento delle prestazioni, impegnando i lavoratori su obiettivi che non si limitano alla semplice esecuzione dei compiti. La non eccessiva frequenza di accordi che contemplano sistemi di valutazione di questo tipo è del tutto comprensibile: per funzionare essi richiedono sia risorse appropriate a gestire un sistema di non facile governo, che una capacità degli Enti di progettare percorsi di qualificazione delle prestazioni difficilmente rintracciabili nelle esperienze delle Amministrazioni, così come delle aziende private. Un tentativo di natura sperimentale che punta a definire modalità di impegno pianificate in modo più coerente è quello elaborato dal Comune di Torino (vedi Tabella 8.3).

Tabella 8.3. Scheda caso Comune di Torino

Nel Comune di Torino i lavoratori si organizzano, di concerto con la dirigenza, in uno o più gruppi di lavoro, nell'ambito dei piani di attività finalizzati a significativi miglioramenti della produttività e dei servizi. Le metodologie adottate per la valutazione della partecipazione dei gruppi e dei singoli all'attuazione dei piani di lavoro e per l'effettivo raggiungimento degli obiettivi si baseranno sui criteri in seguito specificati. La valutazione del raggiungimento degli obiettivi può avvenire secondo i seguenti fattori:

a) Capacità di soluzione dei problemi – capacità del gruppo di identificare problemi che sorgono nell'ambito del-

l'attività e di assumere iniziative volte a risolverli, nell'ambito del proprio profilo professionale;

b) Capacità professionale – capacità del dipendente di agire autonomamente, nell'ambito della professionalità richiesta dalla funzione svolta;

c) Integrazione – capacità del gruppo di lavorare all'interno del progetto, collaborando sia con i componenti della propria unità operativa sia con i colleghi delle aree connesse;

d) Gestione del tempo lavoro – capacità di ottimizzare il tempo lavoro al fine di rispettare le scadenze temporali assegnate e di proporre modalità innovative volte a migliorare i tempi.

8.4. Le motivazioni e le finalità contrattuali specifiche del sistema di valutazione

La scelta di introdurre un sistema di valutazione può essere finalizzata alla distribuzione diversificata delle quote dei fondi incentivanti, ad introdurre uno strumento di gestione del personale (progressione orizzontale?) o, ancora, al raggiungimento di obiettivi specifici.

Negli accordi non sempre viene esplicitato lo scopo per cui si imposta il sistema di valutazione, oppure vengono definite finalità generiche che non trovano conferma nella successiva applicazione concreta.

Poco meno del 20% delle Amministrazioni analizzate dichiarano, nella premessa al capitolo sulla valutazione, che il sistema scelto ha caratteristiche permanenti, stabili, con una impostazione definita.

La metà degli accordi analizzati non specifica le finalità generali del sistema di valutazione, o le caratteristiche, ma elenca esclusivamente criteri e modalità in relazione agli istituti a cui si applica.

In genere il sistema di valutazione viene giustificato con la necessità di adeguarsi al dettato contrattuale e di distribuire quote dei fondi in modo

(almeno formalmente) differenziato, valorizzando in tutto o in parte l'apporto dei singoli collaboratori e/o per selezionare il personale ammesso alla progressione orizzontale.

Solo in un terzo dei casi analizzati le finalità (generali o specifiche) del sistema vengono esplicitate chiaramente o nel testo dell'accordo stesso, o nei manuali che in alcuni casi lo accompagnano e che descrivono in modo dettagliato le modalità e gli strumenti del processo di valutazione. Gli obiettivi del sistema indicati nei manuali di valutazione sono, in genere, di carattere generale come nel caso del Comune di Faenza (vedi Tabella 8.4).

Tabella 8.4. Scheda caso Comune di Faenza

Nel manuale del sistema di valutazione è presente un paragrafo dal titolo: "Perché si valuta il personale?"

Conoscersi per crescere insieme:

La valutazione non deve essere considerata un'attività con finalità punitiva, il risultato non mira ad un elenco di "buoni o cattivi", ciò che si vuole ottenere è.

- *Valorizzare le risorse professionali,*
- *promuovere percorsi di adeguamento della professionalità, per arricchire le competenze individuali,*
- *responsabilizzare i diversi soggetti rispetto ad ambiti di discrezionalità definiti,*
- *attivare confronti diffusi sull'andamento degli obiettivi.*

In questo caso si caratterizza come uno strumento di gestione al fine di

valorizzare le risorse e non di penalizzare comportamenti scorretti e promuovere lo sviluppo professionale nell'autonomia e nella responsabilità del compito.

Nello stesso manuale successivamente si specifica che:

"Il sistema di valutazione assume una valenza positiva, di sostegno ai processi di miglioramento dell'ente, costituisce base di riferimento per una più equa politica del personale... Il sistema di valutazione non ha una vita separata all'interno dell'ente... si collega con:

- *Il sistema di incentivazione...*
- *Il sistema di formazione...*
- *Il sistema di programmazione del personale..."*

Il sistema di valutazione appare in questo caso integrato con altri strumenti di gestione delle risorse umane, inserito in una politica più generale di programmazione e sviluppo del personale.

Motivazioni di altro tipo si trovano nell'accordo del Comune di Treviso, quali:

- la volontà di adottare politiche retributive coerenti con le prestazioni,

- di adeguarsi ai mutamenti del contesto,
- di orientare la prestazione lavorativa,

oppure in quello della Regione Lombardia che individua nel sistema di valutazione “il supporto di maggior rilievo per le decisioni da adottare in tema di gestione del personale e per il miglioramento dei risultati, sia qualitativi che quantitativi, in quanto consente di: impostare un adeguato mezzo di impiego e sviluppo del personale, favorire le trasformazioni organizzative, programmare le attività in coerenza con i risultati e gli obiettivi, determinare la chiarezza dei rapporti tra dirigente e collaboratore”.

Come si può notare le finalità descritte si inseriscono negli obiettivi più generali della gestione delle risorse e descrivono la valutazione come uno strumento finalizzato a valorizzare le risorse e non a giudicarle, come invece potrebbe apparire considerando soltanto le voci contrattuali riguardanti la valutazione.

Il processo di valutazione è considerato anche uno strumento utile a motivare e stimolare i lavoratori al raggiungimento degli obiettivi che annualmente l'ente locale si dà attraverso il PEG. Si evidenzia, in tal caso, uno stretto legame tra le politiche del personale e quelle amministrative e di bilancio.

Riassumendo, i sistemi di valutazione classificati sulla base delle loro possibili finalità possono essere ricondotti in tre grandi categorie:

- 1. Sistemi finalizzati esclusivamente alla distribuzione dei premi incentivanti o alle progressioni orizzontali**
- 2. Sistemi orientati esplicitamente alla valorizzazione e allo sviluppo delle risorse umane**
- 3. Sistemi legati al raggiungimento di obiettivi e progetti specifici, corrispondenti alle finalità indicate dal PEG o ad una gestione caratterizzata da MBO.**

8.5 Chi effettua la valutazione

Nel 90% dei casi la valutazione viene svolta dai dirigenti o dai responsabili di settore e tale indicazione è nella stragrande maggioranza dei casi esplicita, anche se non mancano accordi in cui la titolarità del dirigente si evince solo indirettamente dalla lettura del testo.

In un numero assai ristretto di casi la valutazione è delegata ai titolari delle posizioni organizzative nell'Ente, anche se, in un caso – nel Comune di Torino –, è comunque necessaria l'approvazione del dirigente, oppure dei funzionari capi area.

La scelta di ricorrere al dirigente quale valutatore sembra condizionata più dalla consapevolezza che egli è il titolare delle responsabilità, che da ragioni inerenti il processo di valutazione stesso.

Talvolta il rapporto numerico tra dipendenti e dirigenti è tale che risulta difficile comprendere se il giudizio sia effettivamente espresso da chi ne ha la responsabilità o piuttosto non venga delegato ai capi-settore o ai capi-ufficio e solo ratificato successivamente dal dirigente. La scelta dal Comune di Torino di coinvolgere esplicitamente i titolari delle posizioni organizzative pur mantenendo la responsabilità del dirigente sembrerebbe testimoniare che sia stata privilegiata la praticabilità (osservabilità dei comportamenti) del processo di valutazione.

Appare interessante la scelta fatta da alcuni enti di considerare nella valutazione dei dirigenti anche l'andamento del processo di valutazione dei collaboratori; ciò presuppone la capacità non solo di svolgere la valutazione adeguandosi ai criteri stabiliti, ma di gestire anche il consenso interno alla squadra. Nel caso dell'accordo della Provincia di Reggio Calabria tale clausola è portata all'estremo, in quanto il dirigente viene valutato in relazione anche alle sue prestazioni come valutatore. Tali operazioni di bilanciamento del potere di valutazione dei dirigenti risultano indubbiamente utili se vengono analizzate, oltre che sulla base del livello di consenso generato, anche in merito alle effettive ricadute in termini di differenziazione salariale; altrimenti potrebbero rischiare di congelare l'azione stessa dei dirigenti: per evitare ricadute negative, essi potrebbero preferire una distribuzione "a pioggia" degli incentivi o garantire progressioni generalizzate, poco efficaci ma certo molto meno conflittuali.

Soltanto in poco più del 10% dei casi esaminati gli accordi prevedono espressamente un sussidio per la gestione del processo di valutazione sotto forma o di un manuale con le modalità di gestione oppure di un vero e proprio intervento formativo ad hoc cui sottoporre i dirigenti interessati da questo processo. Ci sembra quest'ultima un'accortezza particolarmente importante, poiché se il valutare l'operato degli altri è un'attività quotidiana, ancorché implicita, del dirigente, la gestione di un processo di valutazione formale appare un compito di ben altra complessità. La valutazione, indipendentemente dai risultati concreti conseguenti, è un processo altamente simbolico che, se non gestito in maniera appropriata, può produrre effetti deleteri sulla motivazione del personale. Richiede perciò non solo doti di equilibrio, ma anche competenze gestionali specifiche (come ad esempio la gestione dei colloqui) che non rientrano nelle tradizionali competenze dei dirigenti del settore pubblico. Un investimento in attività formativa rappresenta perciò un passaggio importante per una buona gestione del processo di valutazione.

8.6 Metodi e strumenti per la valutazione

Le modalità con cui si svolge la valutazione ha precise ricadute sui risultati del processo, oltre che, naturalmente, sulla consistenza dei problemi gestionali. Se infatti il valutatore (per ridurre il suo carico di lavoro) si limiterà a compilare la scheda con il suo giudizio e a darne comunicazione formale agli interessati una volta all'anno, trascurando di considerare il significato simbolico del processo, ciò non potrà che favorire la diffusione di malcontenti e/o contenziosi (è probabile infatti che il giudizio espresso venga vissuto come rivolto alla persona piuttosto che ai suoi comportamenti).

Di contro, se il dirigente è consapevole che lo scopo del sistema di valutazione è quello di coinvolgere e motivare il personale, allora non potrà esimersi dal far partecipare il valutato durante tutte le fasi del processo, sopportando eventualmente un plus lavoro (deve, ad esempio, garantire un sistema stabile di comunicazione e di supporto ai suoi collaboratori).

Riguardo in specifico allo strumento utilizzato nel processo, in tutti gli accordi si fa riferimento alla scheda di valutazione. Normalmente la scheda è suddivisa in più sezioni corrispondenti ai singoli criteri di valutazione, riferiti sia ad aspetti qualitativi che quantitativi delle prestazioni o dei comportamenti da analizzare; per ogni criterio il valutatore attribuisce un punteggio (eventualmente ponderato in relazione all'importanza data al criterio stesso) che concorre al risultato finale. Questo viene utilizzato o per la definizione di graduatorie (come nel caso delle progressioni orizzontali) o per differenziare le quote del premio incentivante.

Se il meccanismo generale è molto simile, ogni accordo ha delle specificità in ordine alle modalità di calcolo dei risultati e soprattutto, all'impatto di questi ultimi sui differenziali salariali effettivi che vengono a crearsi. In generale, comunque, questo impatto è molto contenuto, considerato che la quota maggiore del salario accessorio (come abbiamo visto nel capitolo 7) è distribuita sulla base di altri criteri (presenza, categoria ecc).

La moltiplicazione del numero dei criteri e degli indicatori presenti sulle singole schede, il ricorso a complicati metodi di pesatura dei diversi punteggi, possono rendere più complessa la gestione del momento valutativo, ma non garantiscono di per sé risultati equi o un'alta capacità discriminante nelle valutazioni.

Occorrerebbe un'analisi più accurata per comprendere appieno l'efficacia delle diverse soluzioni adottate: in linea generale si può ritenere che l'esito del processo sia anche funzione delle capacità, motivazioni, possibilità di osservazione dei singoli dirigenti, nonché della volontà politica

delle amministrazioni. C'è infatti sempre il rischio che anche sistemi di valutazione tecnicamente perfetti portino a risultati modesti, se vanno ad incidere su quote salariali molto limitate o se vengono gestiti in modo da appiattirne e limitarne gli effetti.

8.7 La gestione del processo di valutazione

Possiamo suddividere i casi analizzati in accordi:

1. in cui manca la descrizione delle modalità del processo
2. che prescrivono modalità comunicative coinvolgenti il dipendente lungo tutto il processo di valutazione
3. che prescrivono soltanto la comunicazione del risultato della valutazione
4. caratterizzati da modalità miste, di coinvolgimento collettivo e valutazione individuale

1. Accordi senza descrizione delle modalità del processo

Superano di poco il 30% degli accordi firmati. L'assenza di qualsiasi riferimento alle modalità di gestione lascia aperta l'ipotesi che esse siano state definite in altri documenti oppure, più semplicemente, che queste ultime vengano lasciate alla discrezionalità dei singoli dirigenti.

In alcuni di questi accordi non è specificato neppure qual è la figura del valutatore, mentre tutti usano la scheda come documento per registrare i giudizi dei valutatori.

2. Accordi che prescrivono modalità comunicative che coinvolgono il singolo dipendente lungo tutto il processo di valutazione

Abbiamo accorpato in questa famiglia tutti gli accordi che prevedono un momento in cui, il dipendente è messo a conoscenza preventivamente sia dei criteri sui quali verrà valutato, che, soprattutto, degli obiettivi che è chiamato a raggiungere, e in tale occasione probabilmente potrà esprimere il proprio parere sulla raggiungibilità e/o congruenza di questi ultimi. Solo in pochi casi è previsto espressamente anche un momento di verifica intermedia, eppure si tratta di una fase molto importante perché permette di affrontare i problemi organizzativi o personali che possono essere di ostacolo al raggiungimento degli obiettivi e dunque di una valutazione positiva.

L'attenzione dedicata alla descrizione delle diverse fasi del processo segnala uno spostamento dell'enfasi dal giudizio, alla motivazione per il raggiungimento del risultato. Questo percorso facilita significativamente l'e-

spressione della valutazione finale (che dovrebbe scaturire quasi naturalmente), consentendo una gestione più consensuale dei risultati. Un esempio interessante di questo processo è stato concordato nel Comune di Casoria (vedi Tabella 8.5).

Tabella 8.5. Scheda caso Comune di Casoria

Il Comune di Casoria, al fine di predisporre un sistema di valutazione che funzioni correttamente, le parti definiscono in primo luogo:

- le finalità di valutazione,
- i suoi requisiti attuativi,
- le modalità di gestione che vengono più precisamente così descritti:

FINALITÀ

- comunicare ai dipendenti che cosa ci si aspetta da loro;
- valutare i risultati forniti dalle persone attraverso le loro prestazioni;
- comunicare al dipendente la valutazione della sua prestazione;
- identificare i punti forti e i punti deboli della prestazione;
- definire il piano di lavoro successivo;
- disporre di valutazione ai fini della carriera
- sperimentare forme di valutazione da parte dell'utenza

REQUISITI ATTUATIVI

- regole e modalità di funzionamento concertate e condivise;
- conoscenza anticipata, rispetto all'avvio, del processo, da parte dei valutatori e dei valutati;
- impianto del sistema di valutazione e strumenti operativi collegati agli

obiettivi; strategici dell'organizzazione;

- sistema finalizzato principalmente al miglioramento e non al giudizio;
- sistema orientato ad indirizzare lo sviluppo professionale;
- sistema aperto al contributo della persona valutata (forme di auto-valutazione)

MODALITÀ DI GESTIONE

Si definisce come segue il ciclo della valutazione

PIANIFICAZIONE

- definire gli obiettivi strategici;
- identificare delle basi per la misurazione della prestazione;
- indirizzo ed orientamento all'azione di chi deve valutare;

VALUTAZIONE

DELLA PRESTAZIONE

- prestazione effettiva rispetto a quella prevista;
- verifiche intermedie ed interventi correttivi;
- misurata in modo più possibile oggettivo;

VERIFICHE

- azioni correttive;
- azioni di sviluppo.

3. Accordi che descrivono modalità centrate sulla comunicazione dei risultati della valutazione

Le Amministrazioni in cui è previsto espressamente un momento di comunicazione individuale al dipendente rappresentano quasi la metà del campione. Rientrano in questa famiglia anche quegli accordi in cui vengono descritte le fasi di fissazione degli obiettivi o scelta dei criteri iniziali, ma non è espressamente prescritto un colloquio preliminare. In questi casi, l'incontro finale assume la forma della comunicazione della "pagellina" di scolastica memoria, in cui viene enfatizzato il "potere del giudizio" come implicitamente motivante. A conferma di ciò in alcuni accordi si prevede la comunicazione ai collaboratori solo in caso di giudizio negativo (forse per dar loro modo di giustificarsi!). Nelle situazioni in cui il valutato non viene normalmente messo a conoscenza dei parametri in base ai quali verrà giudicato – e dunque non è in grado di adeguare il proprio comportamento ad essi – si amplifica il potere e la discrezionalità del dirigente e con esso il rischio che il giudizio sia più centrato sulla persona che sui suoi comportamenti. Non è un caso che tutti gli accordi di questa categoria prevedano possibilità di ricorso, a volte in modo molto dettagliato e proceduralizzato, presso un ente o persone terze rispetto al valutatore. Il ricorso può essere presentato o ad una persona gerarchicamente superiore, o al Nucleo di Valutazione o ad un ente bilaterale con presenza sindacale. In un caso il dipendente, attraverso il ricorso, ha la possibilità di partecipare ad un incontro assistito da un sindacalista.

4. Accordi con modalità miste, di coinvolgimento collettivo e valutazione individuale

Gli accordi che prevedono momenti di comunicazione ex ante a tutto il reparto o ufficio interessato, seguito da una comunicazione sulla valutazione finale (che può essere collettiva o individuale) sono assai pochi. La logica di questo tipo di processo è abbastanza evidente e deriva dalla scelta di legare le incentivazioni al raggiungimento di obiettivi di reparto o di ufficio. In questo quadro, e che lo spazio e l'importanza della valutazione individuale risulta residuale, anche se presente. Si intende stimolare maggiormente lo spirito di squadra, la collaborazione al raggiungimento dell'obiettivo comune, il controllo sociale. In questi accordi assume particolare importanza la ponderazione degli obiettivi per la distribuzione del premio tra i reparti e la verifica del raggiungimento di ciò che è stato stabilito.

L'analisi delle soluzioni adottate mostra un panorama assai variegato; al di là della diversità delle metodologie introdotte, ci sembra di poter co-

gliere, però, una differenza sostanziale: quella tra gli Enti che considerano il sistema di valutazione come un mero adempimento contrattuale e quelli che lo ritengono uno strumento utile per la gestione delle politiche del personale e per il raggiungimento degli obiettivi dell'amministrazione. Nel primo caso è spesso un vincolo, nel secondo una risorsa.

Il problema di fondo, allora non è tecnico, di applicazione delle metodologie più appropriate, di introduzione di sistemi sempre più sofisticati, ma di natura culturale, cioè quello della diffusione di una consapevolezza della centralità della valorizzazione delle risorse umane.

Capitolo 9

Il processo negoziale tra politica ed amministrazione: la definizione delle proposte istituzionali

9.1 Le relazioni tra gli attori rilevanti del processo di negoziazione

La dinamica e la struttura relazionale che informano i processi negoziali della contrattazione integrativa possono illuminare alcuni aspetti significativi non solo del ruolo della gestione del personale ma anche dei rapporti che intercorrono, in una fase “politicamente” delicata (quale è appunto quella della contrattazione integrativa), tra gli attori rilevanti di questo processo: in primis amministratori politici e direzione del personale, ma anche i dirigenti delle altre strutture dell’ente e le rappresentanze sindacali. In particolare, si ritiene che le modalità processuali e relazioni attraverso cui la parte pubblica organizza e sviluppa la propria azione nel corso del processo negoziale costituisca una delle variabili determinanti gli esiti e i contenuti del contratto.

Siccome il processo negoziale assume valenze diverse a seconda che ci si riferisca al comparto Regioni ed Autonomie locali, o a quello dei Ministeri, appare inevitabile diversificare la nostra analisi.

9.2 La definizione delle proposte istituzionali nel comparto Regioni ed Autonomie locali

La configurazione delle relazioni e degli assetti interni alla parte pubblica risulta essenziale per capire la dinamica della contrattazione ed anche le modalità attraverso le quali la parte sindacale agisce o può essere portata ad interagire. Insomma, assumendo una grande competenza tecnica da parte della Direzione del personale – condizione indispensabile affinché un ente riconosca gli obbiettivi da perseguire e i mezzi attraverso i quali raggiungerli – la possibilità di concretizzare queste potenzialità dipendono dalla presenza di una strategia istituzionale nella quale ciascun attore svolga il ruolo che gli compete: i politici hanno il compito di legiti-

timare l'azione della delegazione datoriale avendone formalizzato le linee di indirizzo; la direzione del personale ha il compito non solo di trattare ma anche di coinvolgere gli altri dirigenti nella progettazione della strategia istituzionale cercando di arrivare a soluzioni e proposte condivise; gli altri dirigenti hanno l'incombenza di portare il loro contributo alla formazione della strategia negoziale, consapevoli che la contrattazione integrativa non è l'attività istituzionale di una parte della macchina amministrativa, ma una funzione istituzionale i cui esiti hanno grande influenza sul proprio ambito di azione.

La ricostruzione delle dinamiche negoziali, quindi, può fornire interessanti elementi per capire se le Amministrazioni intendono o possono giocare un ruolo responsabile ed autonomo, se lo fanno con coerenza rispetto ai principi del contratto nazionale e se vi è la capacità di negoziare in modo efficace rispetto alle linee di indirizzo prescelte. Ovviamente, la virtuosità di questo processo e, quindi, di un comportamento responsabile, coerente e di successo dipende direttamente dalla struttura relazionale che caratterizza gli attori istituzionali.

In particolare essi sono chiamati a formulare la loro "proposta istituzionale". Con questo termine si intende sostanzialmente la piattaforma contrattuale delle Amministrazioni. Si assume, cioè, che sia possibile che anche le Amministrazioni preparino formalmente, ed esprimano in un documento, le loro proposte negoziali così come fanno le associazioni di rappresentanza dei lavoratori.

Se, infatti, il CCNL rappresenta la cornice che detta i limiti e le opportunità per le politiche di gestione del personale, è evidente che tali principi debbono essere "operazionalizzati" a seconda delle esigenze e delle specificità delle singole Amministrazioni. In linea di ipotesi, quindi, all'interno di alcuni laboratori si è ritenuto utile verificare come le Amministrazioni si sono attrezzate strategicamente per affrontare la contrattazione integrativa.

I laboratori che maggiormente hanno approfondito questa linea di analisi sono quello del Centro Nord e quello del Sud Est. Sono stati analizzati i dati relativi a 16 Amministrazioni dell'Emilia Romagna e delle Marche e 16 Amministrazioni della Puglia e dell'Abruzzo.

1. Un primo indicatore delle modalità negoziali è stato individuato nella **presenza o meno (sotto qualsiasi veste e ruolo) di un responsabile politico** (Sindaco/Presidente di Provincia o Regione o Assessore) nella delegazione trattante. Come è noto il contratto nazionale esclude la presenza politica nella fase negoziale ufficiale. Il dato emerso è che, mentre in nessuna delle 16 Amministrazioni del Centro Nord la presidenza

della delegazione trattante è stata attribuita ad un politico, ciò si è invece verificato in ben 7 delle 16 Amministrazioni partecipanti al laboratorio del Sud Est. Un indicatore assai importante di come la prassi passata sia estremamente difficile da superare, soprattutto nelle Amministrazioni meridionali.

Per correttezza, è bene sottolineare che a fronte del dato formale assai differenziato tra le due realtà, nella concretezza delle dinamiche negoziali in molte Amministrazioni, anche del Centro Nord, vi sono numerosi contatti informali tra delegazione sindacale e responsabili politici dell'Ente. Si assiste infatti spesso ad una strategia di scavalco della dirigenza da parte delle rappresentanze dei dipendenti che consente loro di ottenere *trade-offs* vantaggiosi. Comunque sia, questi contatti riguardano soprattutto la dinamica negoziale.

2. Per quanto concerne, invece la fase precedente all'apertura *formale* del tavolo di trattativa, l'analisi operata intendeva evidenziare se e quali Amministrazioni avessero elaborato una proposta datoriale formalizzata (quindi approvata, almeno nei tratti strategici dalla giunta): **come le Amministrazioni si fossero attrezzate per prepararsi alla contrattazione integrativa.**

Sulla base dei dati presentati dalle Amministrazioni partecipanti al progetto seguendo un'apposita scheda di rilevazione, ovvero di informazioni raccolte direttamente dai coordinatori, le Amministrazioni sono state collocate all'interno di una tipologia di comportamenti derivante dall'intreccio di due variabili fondamentali:

- la definizione o meno di proposte negoziali da parte dell'Amministrazione (attraverso un documento formalizzato o meno);
- i tempi di effettuazione di questa operazione, cioè prima o dopo la presentazione della piattaforma sindacale.

La tipologia derivante è rappresentata nella tabella che segue:

Tabella 9.1. Tipologia degli orientamenti negoziali

	Definizione delle proposte negoziali	
	Si	No
Tempi di effettuazione		
Prima della piattaforma sindacale	Proattivo	Adattivo
Dopo la piattaforma sindacale	Reattivo	

Gli orientamenti negoziali delle Amministrazioni possono essere, dunque:

1. *proattivi* quando l'Amministrazione predispone una linea datoriale prima della presentazione della piattaforma sindacale;

2. *reattivi* quando l'Amministrazione attende di conoscere la piattaforma sindacale prima di definire le proprie proposte negoziali;

3. *adattivi* quando l'Amministrazione non formula alcuna proposta né prima né dopo la presentazione della piattaforma e dunque la delegazione procede adottando decisioni contingenti, frutto dell'iniziativa/capacità dei componenti della delegazione datoriale, della forza negoziale delle organizzazioni sindacali, degli orientamenti degli amministratori (o di alcuni di essi).

Proseguendo nell'analisi, possiamo poi distinguere, all'interno della prima colonna della tabella precedente, tra le Amministrazioni che hanno proceduto ad indicare le proprie proposte negoziali in un documento formale, la cosiddetta proposta istituzionale, e quelle che hanno scelto la strada informale.

Entrando ancora più nel merito, è possibile distinguere ulteriormente le proposte istituzionali in: proposte *strategiche* (contenenti cioè solo linee generali e di indirizzo politico) e proposte *strategico-operative* (contenenti anche specifici criteri e metodologie per singoli istituti).

L'assenza della proposta istituzionale non può essere interpretata sbrigativamente come segno di passività. Non ufficializzare le proposte dell'Ente è una scelta che può dipendere da molti fattori: il contesto in cui le Amministrazioni operano, la tradizione di relazioni tra amministratori - dirigenti - sindacati sedimentata nei singoli enti, ecc.

Inoltre, come vedremo tra breve, ricostruendo il percorso operato dalle singole amministrazioni nel definire le proprie posizioni contrattuali, il contenuto delle proposte (per le Amministrazioni che lo hanno fatto anche senza formalizzare ed ufficializzare le proprie proposte) varia considerevolmente. L'impressione che se ne ricava è che nel caso in cui le Amministrazioni elaborano un'autonoma proposta negoziale, il contenuto di questa dipenda soprattutto dalla presenza di particolari dinamiche relazionali e fattori strutturali. Prima di evidenziarli, però, intendiamo soffermarci su alcuni casi emblematici (sia positivi che negativi) che ci permettono di mettere in luce la misura in cui le Amministrazioni agiscono in coerenza con i principi del CCNL e quanto considerano la gestione del personale una risorsa essenziale dell'ente.

9.2.1 Le soluzioni adottate dalle Amministrazioni: alcuni esempi

Amministrazioni con un **orientamento proattivo** e proposta istituzionale **strategica**:

Tabella 9.2. Scheda caso Comune di Ferrara

Presso il **Comune di Ferrara** gli uffici del Settore Personale e Organizzazione hanno assunto un ruolo propulsore, avviando un confronto – in particolare – con i direttori d'Area. Il ruolo di coordinamento è stato svolto dal Dirigente del Settore Personale ed Organizzazione. Dall'approfondimento della proposta sono originate linee formalizzate in un atto del Sindaco. Con lo stesso atto è stato nominato, all'interno della Delegazione trattante formata da tutti i Direttori d'Area, un organo ristretto denominato «Comitato Esecutivo» formato dai Direttori d'Area più coinvolti nelle problematiche di gestione

delle risorse umane (Area Gestione Servizi alla Persona, Area dello Sviluppo Organizzativo, Area della Gestione delle Risorse) cui delegare le fasi negoziali e la sottoscrizione dei contratti decentrati integrativi e di tutti gli accordi comunque denominati. Alle linee guida individuate – di tipo generale – si sarebbero dovuti ovviamente attenere i componenti della delegazione di parte pubblica nel confronto con i soggetti sindacali nei vari livelli del sistema delle relazioni. La proposta istituzionale è stata formalizzata con un atto del Sindaco approvato dalla Giunta.

Amministrazioni con un **orientamento proattivo** e proposta istituzionale **strategico-operativa**:

Tabella 9.3. Scheda caso Comune di S. Lazzaro di Savena

Presso il **Comune di S. Lazzaro di Savena**, il processo negoziale è iniziato nel mese di dicembre '98, quando il Responsabile del Servizio Personale ed il Responsabile del Servizio Organizzazione e Metodi (che è anche delegato sindacale RSU) partecipano ad un corso di formazione di tre giorni presso la SDA Bocconi sul nuovo (allora in fase di approvazione) ordinamento e contratto di lavoro (il dirigente del Personale parteciperà poi nel maggio del 1999 ad una seconda edizione dello stesso corso).

A partire dal corso di formazione e delle negative esperienze legate al sistema di valutazione adottato nel '97 e nel '98 è stato deciso di contattare un esperto esterno per avere un aiuto nella elaborazione dei nuovi istituti previsti dall'ordinamento e dal contratto. Questa collaborazione è stata particolarmente caldeggiata dal Sindacato. L'incarico è stato conferito nel mese di aprile '99. Il ruolo di coordinamento è stato svolto dal Dirigente del Personale.

Nella elaborazione della piattaforma istituzionale sono stati coinvolti diversi attori; dapprima, infatti, il consulente ha organizzato vari incontri per conoscere il contesto e per illustrare a grandi linee i diversi scenari derivanti dalle possibili strade alternative permesse dal contratto. Questo ha favorito l'elaborazione, da parte dell'Amministrazione, di proposte applicative dei diversi istituti contrattuali. A questi incontri hanno partecipato il Dirigente del Personale, il Direttore Generale, l'Assessore al Personale (previsto solo nella precedente legislatura, quindi fino a giugno '99), il Responsabile del Servizio Personale.

L'esperto esterno ha successivamente organizzato incontri separati, con i dirigenti e con la Giunta, di carattere formativo in cui sono stati illustrati gli aspetti sostanziali del nuovo contratto. Sulla base delle considerazioni emerse durante gli incontri precedenti, il do-

cente ha elaborato ipotesi di applicazione e gestione degli istituti relativamente alla progressione orizzontale e a quella verticale, all'istituzione delle posizioni organizzative, alla valutazione delle prestazioni.

L'elaborazione di questi documenti è stata fatta con la collaborazione del dirigente del personale che, in diverse occasioni, ha richiesto il parere della Giunta, parere che è stato verbalizzato dal Segretario, ma non in delibera (non se ne è avvertita la necessità). Il contenuto della proposta è stato estremamente dettagliato istituto per istituto. La Giunta ha espresso diversi pareri favorevoli alla linea stabilita dalla direzione del personale, ma poi, in fase di contrattazione, ha avuto un atteggiamento di disponibilità nei confronti delle posizioni sindacali, per cui l'accordo raggiunto è risultato distante dalla proposta istituzionale precedentemente elaborata.

Tabella 9.4 Scheda caso Regione Molise

La Regione Molise può contare su un'ampia gamma di strumenti di gestione del personale approvati (organigramma, piano triennale del personale e sistema di valutazione del personale) o in via di approvazione e attuazione (piano di formazione e sistema informativo del personale), che delineano un quadro abbastanza coerente. È da segnalare che, a fronte di tutto ciò, si tratta di un'Amministrazione che ha conosciuto nell'ultima legislatura una significativa instabilità del quadro di governo. L'Amministrazione ha formulato la propria proposta negoziale per iscritto ed anticipatamente rispetto

alla definizione della piattaforma sindacale, su iniziativa del dirigente del personale che appare avere svolto un ruolo importante nella formulazione della proposta stessa, poi approvata con decisione politica. Il principale obiettivo dell'Amministrazione è stata la pianificazione delle progressioni orizzontali e verticali dei dipendenti. All'atto della compilazione della scheda di rilevazione, la Regione Molise non aveva ancora stipulato il contratto integrativo, successivamente concluso. I rappresentanti della Regione hanno particolarmente insistito, nel corso del Laboratorio, sull'utilità della formulazione

della proposta istituzionale quale strumento che favorisce il raggiungimento, al tavolo contrattuale, degli obiettivi specifici dell'Amministrazione. La formulazione preventiva della proposta dell'Amministrazione offrirebbe infatti il vantaggio di poter definire immediatamente il campo negoziale, ridimensionando in partenza le aspettative degli interlocutori sindacali. Dal caso analizzato emerge il ruolo decisivo svolto dall'Ufficio Personale che, do-

vedo sopperire alla instabilità politica, ha saputo definire le linee d'azione da seguire al tavolo negoziale in funzione dei risultati da conseguire. L'instabilità politica ha giocato, paradossalmente, in questo contesto, un ruolo positivo, evitando il rischio del perseguimento di scopi extra-organizzativi da parte degli amministratori e la marginalizzazione della delegazione che si verifica in questi casi.

Amministrazioni con un orientamento proattivo e senza una proposta formalizzata

Tabella 9.5. Scheda caso Comune di Faenza

Il **Comune di Faenza** ha preferito non presentare una proposta autonoma, ma costruirla insieme al sindacato in base ad un processo condiviso. Il dirigente e i funzionari del settore personale ed organizzazione hanno definito alcuni obiettivi di massima sui quali costruire l'accordo, cercando di darsi un'agenda di lavoro per la costruzione della proposta datoriale, che è stata definita in modo incrementale attraverso la discussione con le rappresentanze dei lavoratori. Gli aspetti fondamentali delle linee-guida di questa strategia sono così riassumibili:

- elevare la motivazione dei dipendenti
- migliorare le prestazioni individuali
- sviluppare un sistema di incentivazione basato anche sulla progressione di carriera

L'obiettivo fondamentale era di creare un sistema di valutazione, del resto fortemente voluto dagli stessi dipendenti che lamentano l'assenza di una valutazione meritocratica del loro operato.

La fase di discussione sugli elementi costitutivi del contratto, è stata affrontata con un approccio "morbido" e costruttivo da parte dell'amministrazione che ha proposto di lavorare insieme alle organizzazioni sindacali e costruire una vera e propria metodologia di lavoro.

Le OOSS hanno successivamente presentato una proposta, sostanzialmente fondata su principi e metodi costruiti consensualmente negli incontri con il settore personale. Si è così raggiunto l'accordo coerente agli obiettivi di politica gestionale e senza il ricorso all'applicazione di meri automatismi. La peculiarità del caso Faenza è legata alla compresenza di due elementi specifici. Da una parte, l'ente è venuto maturando nel corso del tempo una concezione della gestione del personale di tipo innovativo, orientata da principi manageriali accompagnati da una concezione del cambiamento come costruzione condivisa con i rappresentanti dei lavoratori; dall'altra parte, la casualità ha voluto che gli eletti nelle

RSU fossero tutti relativamente giovani, sia anagraficamente che dal punto di vista lavorativo, e poco legati alle vecchie tradizioni sindacali.

Questa seconda caratteristica si è ri-

velata essenziale poiché ha consentito che la discussione con l'Amministrazione non fosse troppo condizionata da sedimentazioni del passato.

Tabella 9.6. Scheda caso Provincia di Ferrara

La **Provincia di Ferrara** ha preferito procedere, come da tradizione, attraverso una strategia incrementale "day by day", fissando unicamente alcuni punti di massima, un canovaccio da interpretare in corso d'opera fondato sui seguenti elementi:

1. individuare risorse aggiuntive per incrementare il salario accessorio;
2. escludere l'applicazione di auto-

matismi per la progressione economica;

3. considerare le posizioni organizzative puramente come funzioni di supporto, prevedendo non più di una posizione organizzativa per dirigente di settore;

4. legare la progressione economica al piano triennale di formazione.

Amministrazioni con un **orientamento reattivo** e proposta istituzionale **strategico-operativa**:

Tabella 9.7. Scheda caso Comune di Rimini

Il **Comune di Rimini** ha elaborato una proposta istituzionale assai particolareggiata per tutti gli istituti. Il primo passo del processo di costruzione è stato compiuto dall'ufficio di Direzione del personale che ha elaborato una proposta in modo dettagliato. Successivamente essa è stata presentata all'Assessore al personale e in un secondo momento la proposta istituzionale è

stata approvata dalla Giunta. Dopo l'approvazione, essa è stata presentata a tutto il personale, alla presenza dell'Assessore, al fine di ragguagliare tutti i dipendenti sugli orientamenti dell'Amministrazione, mettendoli quindi in grado di poter supportare e seguire con cognizione di causa le diverse fasi. Infine la proposta istituzionale è stata diffusa a tutti i Dirigenti del Comune.

Tabella 9.8. Scheda caso Associazione Intercomunale Bassa Romagna

L'Associazione Intercomunale Bassa Romagna, approfittando della pubblicazione in anteprima della preintesa sul nuovo CCNL e sul Nuovo Ordinamento Professionale, su impulso della Conferenza Permanente dei Sindaci, ha dato vita ad un gruppo tecnico di lavoro, in vista della costituzione dell'Ufficio Associato del personale dei dieci Comuni componenti l'Associazione. Il gruppo aveva il compito di predisporre gli strumenti applicativi del nuovo contratto da adottare congiuntamente. Alla data della firma del CCNL si disponeva già di una ipotesi di riclassificazione dei profili professionali omogenea per tutti i dieci Comuni, fatte salve alcune peculiarità presenti nei medesimi (e che non si riteneva, per diversi motivi, di eliminare). Tale ipotesi è stata presentata al tavolo d'Area. È stata costituita una delegazione trattante unica per i dieci Comuni, designata congiuntamente dalla Conferenza Permanente dei Sindaci, con il

compito di discutere i nuovi istituti contrattuali. Le organizzazioni sindacali non hanno però accettato questo tavolo di trattativa unico. La mediazione è stata trovata nel riconoscimento di due livelli di discussione: a) quello d'Area, in cui affrontare le questioni riguardanti gli Uffici Associati e offrire una prima informazione sugli strumenti da trattare o concertare successivamente; b) il livello locale. La delegazione di parte sindacale è stata comunque integrata dai rappresentanti di tutte le RSU dei dieci Comuni. I dieci Comuni sono stati messi in grado di procedere nel termine contrattuale dei trenta giorni dalla data della firma del CCNL.

Sono poi state presentate ai sindacati proposte applicative per tutti gli Istituti contrattuali, corredate dai relativi regolamenti di cui si disponeva già fin dal settembre '99. I sindacati hanno accettato i documenti e si è iniziata la relativa discussione.

Tabella 9.9. Scheda caso Comune di Bari

Il Comune di Bari nella precedente tornata contrattuale aveva formulato un propria proposta negoziale prima della presentazione della piattaforma da parte dei sindacati.

Nel caso del contratto 1998-2001, invece, l'Amministrazione non ha ritenuto opportuno ripercorrere la stessa strada, esplicitando le proprie proposte solo dopo la presentazione delle sei diverse piattaforme sindacali (evidentemente in questo caso, non si è ritenuto che la presentazione della piattaforma spetti unicamente alla rappresentanza eletta, come invece stabilisce l'art. 47 D.Lgs. 29/1993). In tale contesto la proposta

istituzionale ha finito per svolgere la funzione di costruzione della mediazione tra le posizioni sindacali.

La contrattazione è risultata segnata dalla dialettica tra l'Ufficio del personale (più orientato a sfruttare al massimo le opportunità del nuovo CCNL) e l'Assessore (nel frattempo mutato) più attento (anche) alla dimensione del consenso, che ha svolto il ruolo di Presidente della delegazione di parte datoriale. Il Comune di Bari ha successivamente chiuso la trattativa, con un accordo i cui contenuti sembrano in parte riflettere le difficoltà di impostazione del negoziato sopra ricordate.

Amministrazioni con un orientamento reattivo senza una proposta formalizzata

Tabella 9.10. Scheda caso Provincia di Bari

La **Provincia di Bari** ha scelto di aspettare la piattaforma dei sindacati per avviare la trattativa. Questa strategia nasce dalla convinzione che la funzione dell'Amministrazione sia principalmente quella di "giocare di rimessa": appare dunque più logico, in questa prospettiva, aspettare le richieste della controparte. Questa strategia è avvalorata dalla constatazione che le relazioni sindacali sono storicamente di natura non conflittuale: presentare le posizioni dell'Amministrazione prima della trattativa, potrebbe creare una inutile tensione.

Non alterare equilibri storicamente

consolidati tra le parti, appare un obiettivo legittimo in quelle situazioni in cui la parte pubblica non ha la necessità di procedere a significative innovazioni organizzative e/o gestionali che presupporrebbero l'elaborazione di un piano di azione (da proporre al tavolo negoziale) per gli inevitabili riflessi sui rapporti di lavoro. Fin quando le parti non intendono discostarsi dai contenuti della tornata contrattuale precedente, il "gioco di rimessa" da parte dell'Amministrazione consegue il vantaggio di minimizzare i conflitti con la controparte.

Tabella 9.11. Scheda caso Provincia di Campobasso

La **Provincia di Campobasso** rappresenta un esempio significativo poiché, mentre per il precedente contratto decentrato aveva provveduto a presentare una proposta istituzionale alle controparti sindacali, per il contratto integrativo da ultimo stipulato ha rinunciato a tale azione, a seguito di una esplicita richiesta della RSU, con la quale l'Amministrazione intrattiene rapporti costruttivi.

L'attuale scelta, è da alcuni considerata però, un errore, perché ha compli-

cato lo svolgimento delle trattative, consentendo la formulazione di richieste sindacali eccessive, troppo lontane dall'impostazione della delegazione datoriale. Ne è conseguita una dilatazione dei tempi della trattativa e qualche maggiore problema al tavolo negoziale, anche se alla fine l'accordo raggiunto è giudicato positivamente, in quanto sancisce tra l'altro l'adesione sindacale alla politica delle incentivazioni retributive e all'attività di valutazione dell'Amministrazione.

9.2.2 *Alcune osservazioni sulle esperienze analizzate*

La scelta di mettere a punto la proposta dell'Amministrazione come strumento di lavoro interno alla parte pubblica, ovvero di presentarla all'esterno in un documento formale, così come i tempi di messa a punto delle proposte datoriali, sono legati a molteplici ragioni, non solo riconducibili alla tradizione di relazioni sindacali esistenti, ma anche a calcoli riguardo le possibili reazioni degli interlocutori e dei lavoratori, nonché alla possibilità di aumentare, con questa mossa, la propria forza contrattuale.

In ogni caso, comunque possiamo dire che la presentazione della proposta istituzionale, e l'atto di indirizzo da parte della Giunta sono azioni che rafforzano la legittimazione della delegazione di parte pubblica di fronte alle organizzazioni sindacali e rendono esplicito il collegamento tra le scelte organizzative che si intende promuovere attraverso la contrattazione e gli obiettivi politici ed il programma amministrativo dell'Ente.

Naturalmente, l'atto di indirizzo appare inutile laddove nella delegazione di parte pubblica sia presente (in contrasto con quanto previsto dall'art. 10 del CCNL), un esponente politico, in quanto egli finisce per rappresentare direttamente, al tavolo, e in genere con ruolo protagonista, gli orientamenti dell'Amministrazione. Peraltro, l'atto di indirizzo, in quanto tale, non dovrebbe essere né troppo generico, perché sarebbe inutile, se non sotto l'aspetto del rafforzamento psicologico della delegazione, né troppo dettagliato, perché ingesserebbe la strategia di negoziazione della delegazione datoriale, indebolendola. Va ricordato, ancora, che trattandosi di un mero atto di indirizzo e non di un ordine, non è necessario ritornare all'organo politico nel caso in cui la contrattazione approdi ad un esito in parte diverso da quello verso cui la delegazione era stata indirizzata.

Al di là delle diversità riguardo la formalizzazione o meno, nonché ai relativi tempi di messa a punto delle proposte, dalle esperienze analizzate nei Laboratori sembra emergere che le strategie proattive o reattive sono quelle tipiche di Amministrazioni che si muovono in uno scenario in cui i politici percepiscono una forte e competente identità istituzionale della macchina amministrativa e, quindi, sono incentivati ad utilizzare quest'ultima come una risorsa-strumento essenziale per il raggiungimento degli obiettivi programmatici. È lo scenario in cui vi è la massima cooperazione e condivisione dei reciproci ruoli tra politici, direzione del personale e dirigenti che consente il circolo virtuoso: raggiungimento di concreti obiettivi di programma – valorizzazione delle professionalità interne – rafforzamento dell'identità organizzativa ed istituzionale. La mancata partecipazione attiva di uno qualunque di questi tre soggetti crea problemi.

Se manca il coinvolgimento degli organi politici, si complica il tavolo negoziale, per la possibilità delle organizzazioni sindacali di scavalcare la direzione del personale trattando con essi separatamente. Al tempo stesso, se gli organi politici non sono coinvolti in modo responsabile e continuativo, essi possono in ogni momento della negoziazione delegittimare la direzione del personale, come è successo in alcuni dei casi presi in esame.

Se manca il coinvolgimento della funzione di direzione del personale, chi tratta – cioè in sostanza gli organi politici – accuserà un difetto di competenza che indebolirà la posizione dell'Amministrazione.

Se manca il coinvolgimento della dirigenza nel suo insieme, magari perché nella logica del dirigente-specialista essa è priva di interesse sul tema, si appannerà, specie negli Enti di maggiore complessità, la congruenza tra la proposta e le effettive esigenze dell'organizzazione, che non è pensabile siano adeguatamente conosciute da un unico luogo centrale. Peraltro, in questo caso, l'eventuale successo delle proposte dell'Amministrazione al tavolo contrattuale rischia di non tradursi in effettivo utilizzo degli strumenti di gestione del personale contrattualmente previsti.

Se è vero che la definizione degli obiettivi e delle strategie dell'Amministrazione (sia che avvenga o meno in modo formale, e che si svolga preventivamente o successivamente alla presentazione della piattaforma sindacale) è un elemento che non è in grado di garantire un risultato ottimale, cioè un accordo efficace dal momento che nel processo intervengono diverse variabili certamente esso favorisce la strategia dell'Amministrazione, perché rafforza la delegazione datoriale.

Di contro, l'assenza di proprie proposte, tipica dell'orientamento "adattivo", conduce quasi inevitabilmente (anche se non necessariamente) le Amministrazioni ad una strategia negoziale difensiva, che nel peggiore dei casi porta ad una accettazione passiva delle posizioni sindacali (ma forse il consenso, come vedremo tra poco, è qui l'obiettivo più importante da raggiungere anche a scapito dei contenuti) e nelle situazioni migliori ad un ridimensionamento delle "pretese" in una logica tipica dei giochi a somma zero che danno luogo alle tipiche trattative di posizione.

L'assenza di elaborazione di proposte autonome, secondo quanto è emerso nei Laboratori, è spesso il risultato del deficit di competenze specifiche interne all'Amministrazione, o (peggio) frutto della mancata distinzione di ruoli e interessi tra le parti, come accade nelle Amministrazioni in cui i sindacalisti sono adoperati come una sorta di esperti della materia anche per conto dell'Ente.

In altre parole, l'orientamento adattivo delle Amministrazioni può essere il frutto di due scenari diversi ma convergenti negli esiti. Nel primo

scenario, gli amministratori politici non percepiscono il ruolo strategico della direzione del personale (e questo dipende essenzialmente dall'interazione di questi con l'ufficio preposto a questa funzione, ovvero con la struttura dirigenziale tout court), anzi ritengono questa funzione come irrilevante se non dannosa per le loro azioni strategiche. Ciò comporta che gli amministratori siano portati a disinteressarsi completamente della rilevanza della contrattazione collettiva come strumento strategico per la gestione delle politiche dell'ente, se non in relazione all'eventuale impatto (percepito) politico-elettorale della stessa. Questo scenario si manifesta soprattutto in contesti in cui i fini politici sono perseguiti attraverso un ruolo diretto e decisivo, svolto dai politici, di intermediazione tra ente ed ambiente esterno.

Il secondo scenario implica una sostanziale indifferenza alle eventuali competenze gestionali interne e la tendenza alla separazione tra il funzionamento interno della macchina amministrativa e gli obiettivi strategici individuati dai programmi politici. La contrattazione integrativa viene, quindi, considerata da tutti gli attori interni rilevanti, come un obbligo formale cui adempiere senza una visione strategica della stessa.

Al di là della efficacia o meno della tipologia presentata e degli scenari sopra descritti, è evidente, comunque, che le due condizioni necessarie per una efficace azione datoriale nei processi di contrattazione sono costituite dalla presenza di amministratori coscienti del ruolo e del significato strategico della gestione del personale per le politiche dell'ente (nonché di quello della contrattazione integrativa per il raggiungimento degli obiettivi posti dal programma della giunta) e di una direzione del personale motivata e competente. Soprattutto la prima condizione, una classe politica di governo locale ben orientata rispetto alla questione della gestione delle risorse umane, è legata a processi storici vischiosi e spesso non si manifesta con facilità. È anche vero, però, che una delle qualità più importanti della funzione di gestione del personale è proprio quella di riuscire a dialogare con gli amministratori politici, con gli altri dirigenti e con le rappresentanze sindacali. In sostanza, se la direzione del personale assume come immodificabile la tradizionale percezione che la politica ha delle questioni del personale, ovvero non si relaziona dialetticamente con gli amministratori e i sindacati per comprenderne le motivazioni e cercare compromessi tra la razionalità politica e quella tecnica, allora essa dimostra l'assenza di una specifica e fondamentale competenza propria della funzione.

Per il successo delle strategie datoriali è inoltre necessario che nel corso della trattativa si crei un collegamento stretto tra la delegazione di parte pubblica, al cui centro dovrebbe essere la direzione del personale, e

l'insieme della dirigenza. Non va dimenticato che la contrattazione integrativa è innanzitutto una risorsa organizzativa per l'Amministrazione, onde è inutile produrre uno strumento di cui gli utilizzatori ignorano finalità, opportunità e limiti. Infine appare opportuno un minimo di scambio di informazioni, se non di coordinamento, tra enti analoghi, soprattutto se geograficamente limitrofi, perché le organizzazioni sindacali sono in grado di far circolare piattaforme, impostazioni e notizie, e ciò avviene in parte anche per i dipendenti.

9.3 La definizione delle proposte istituzionali nel comparto Ministeri

Il contratto integrativo che ha impegnato i Ministeri ha costituito sotto molti aspetti, un problema complesso e, per alcune Amministrazioni, di difficile soluzione. Molti Ministeri sono arrivati alla sigla degli accordi, mentre altri si sono bloccati su questioni di difficile gestione, legate sia alle relazioni sindacali che a problemi interni alle Amministrazioni. In questa seconda parte del capitolo prenderemo in considerazione gli aspetti salienti di tale processo negoziale: la situazione di partenza delle Amministrazioni, l'avvio delle trattative, le relazioni con le OOSS, i "controlli" sui CCNI previsti dalla Legge finanziaria del 2000.

9.3.1 *I tempi della contrattazione integrativa*

I tempi della contrattazione integrativa sono teoricamente stabiliti dal Contratto collettivo nazionale di lavoro, il quale prevede che le singole Amministrazioni "in un'unica sessione negoziale" portino a termine gli accordi integrativi, relativi sia agli istituti giuridici di valenza quadriennale, che all'utilizzo delle risorse assegnate annualmente. Il CCNL stabilisce, inoltre, che entro trenta giorni dalla sua sottoscrizione debba essere individuata la delegazione di parte pubblica e che le trattative abbiano inizio entro un mese dalla presentazione delle piattaforme.

Tutti i Ministeri hanno costituito, con decreti ministeriali, la propria delegazione di parte pubblica entro il mese di marzo '99.

Nella maggior parte dei casi il ruolo di presidente della delegazione è stato ricoperto dal capo del personale, affiancato dai dirigenti che operano nelle aree della gestione risorse umane, formazione e organizzazione.

Le trattative, tuttavia, non sono iniziate subito: le OOSS hanno presentato le loro piattaforme solo nel mese di settembre '99.

Nel mese di ottobre è stata avviata la contrattazione in tutti i Ministeri: essa si è svolta, per la maggior parte dei casi, su tavoli separati; le OOSS

“confederali”, infatti, hanno elaborato una piattaforma unica accettando di confrontarsi con la parte pubblica esclusivamente sulla base di quella.

Per quanto riguarda le piattaforme di parte pubblica, occorre osservare che, mentre nel comparto Regioni ed Autonomie locali queste elaborazioni hanno talvolta assunto una veste formale (la cosiddetta “proposta istituzionale”) ciò non è avvenuto nel comparto Ministeri: tutti hanno elaborato un documento con i propri obiettivi e le proprie strategie in maniera più o meno informale, ma nessuno ha chiamato tale strumento di lavoro “piattaforma”, né lo ha reso pubblico all’esterno per confrontarsi su di esso. La mancata formalizzazione delle piattaforme può in parte attribuirsi al processo di trasformazione ancora in atto in molte Amministrazioni.

Non è un caso che le Amministrazioni che hanno elaborato in maniera più puntuale e completa il proprio documento programmatico siano quelle che, benché coinvolte dai processi di riforma, si trovavano in un fase di attuazione avanzata delle stesse e, quindi, in condizione di operare nell’ambito di una struttura già ridisegnata (Ministero della Giustizia, del Lavoro, degli Affari Esteri, del Tesoro, delle Finanze e della Difesa).

Gli altri Ministeri hanno in generale cercato di tenere conto delle istanze emerse da tutte le piattaforme presentate dalle OOSS, tentando di ricondurle ad una certa unità.

I principali problemi emersi, sin dai primi incontri, con le OOSS possono essere ricondotti a tre ordini:

1. Richieste, da parte delle OOSS, di trattare materie non previste dal CCNL
2. Divergenze sulla individuazione delle risorse per la costituzione del Fondo e sul suo utilizzo
3. Criteri da adottare per passaggi economici e interventi di riqualificazione

Per quanto riguarda le modalità di chiusura degli accordi, la maggior parte delle Amministrazioni ha concluso accordi stralcio per l’utilizzo delle risorse del fondo unico di amministrazione per l’anno 1999, rinviando a una fase successiva la chiusura delle ipotesi dei contratti integrativi.

La maggior parte dei contratti integrativi non ha trattato in unica sessione negoziale tutti gli istituti oggetto di contrattazione: ad esempio, in alcuni casi l’individuazione dei nuovi profili professionali è stata rinviata a tempi successivi ed è tuttora in corso.

9.3.2 Le condizioni di partenza delle Amministrazioni

Per analizzare le caratteristiche del processo negoziale che ha interessato i Ministeri è necessario conoscere le condizioni di partenza delle sin-

gole Amministrazioni relative agli assetti organizzativi, alle riforme in atto, alle strategie di gestione degli istituti contrattuali, progettate o già attuate.

Il primo significativo dato che emerge dall'analisi della situazione generale dei Ministeri è che le recenti novità legislative in materia di semplificazione, razionalizzazione e decentramento delle strutture organizzative hanno fortemente inciso sulla contrattazione integrativa; pertanto l'applicazione dei più importanti istituti, previsti dal CCNL, ha incontrato intuibili difficoltà nelle Amministrazioni in fase di ristrutturazione.

Le condizioni di partenza comuni a tutte le Amministrazioni riguardano:

- un **nuovo quadro organizzativo** con cui confrontarsi, per effetto della legge 59/97 e dei d.lgs. 112/98, 286/99 e 300/99 che hanno disegnato strutture rinnovate a seguito del conferimento e riordino di competenze, di servizi e di personale, con conseguenti accorpamenti e soppressione di ruoli;
- la **ridefinizione delle dotazioni organiche**, prescritta almeno triennialmente, dall'art. 6 del d.lgs. 29/93;
- la definizione dei **profili professionali**, in un'ottica più rispondente alle esigenze poste dalle riforme e dalle nuove politiche del personale.

Alcune Amministrazioni presentano, poi, condizioni di partenza specifiche, derivanti dall'attuazione di alcune riforme relative ai processi di riorganizzazione interna. Tali riforme sono state introdotte da leggi speciali che hanno anticipato la legge 59/97, applicata poi a tutte le amministrazioni. I Ministeri interessati da tali riforme sono: Finanze, Affari Esteri, Difesa, Lavoro, Pubblica Istruzione.

Analizzando a titolo esemplificativo, la situazione di due Amministrazioni, Ministero delle Finanze e Ministero degli Affari Esteri, possiamo notare come tali riforme si siano rivelate, a seconda dei diversi contesti, delle opportunità o dei vincoli per la gestione del personale. Il Ministero delle Finanze si trova in un momento di transizione tra due riforme: la prima, introdotta dalla L. 358/91, ha omogeneizzato le funzioni del Ministero, che è passato da una struttura composta da dodici Direzioni Generali ad una struttura formata da tre Dipartimenti (Entrate, Territorio, Dogane), e una Direzione degli Affari Generali e del Personale con competenze trasversali ai Dipartimenti stessi. La seconda riforma, prevista dal d.lgs. 300/99, intervenuta quando la prima non era stata ancora pienamente realizzata, stabilisce una struttura ancora diversa: un Ministero-Dipartimento centrale che indirizza e coordina quattro Agenzie fiscali, provenienti dai tre attuali Dipartimenti, e dotate di ampia autonomia.

È evidente come tale situazione abbia condizionato fortemente le strategie contrattuali dell'Amministrazione. Infatti, sia la classificazione del personale, che la ridefinizione dei profili professionali è stata rimandata ad un futuro non definito a causa delle difficoltà sorte in un contesto organizzativo in piena transizione.

Nel Ministero degli Affari Esteri, al contrario, le riforme che hanno cambiato l'assetto organizzativo della struttura, trasformando le Direzioni generali in Direzioni per ambiti tematici e geografici¹, si sono rivelate molto positive per quanto riguarda le politiche del personale e la riorganizzazione di tutto il sistema professionale. Il Ministero degli Affari Esteri è stato l'unico ad affrontare nel '99 il problema della classificazione del personale e ad attuare, con la maggior parte della quota del fondo, un sistema di passaggi coerente con la nuova struttura organizzativa.

In generale nei Ministeri, la complessità delle riorganizzazioni in atto ha reso complicato sia l'individuazione dei contingenti di personale da destinare agli sviluppi professionali e ai «super», che il numero delle posizioni organizzative conferibili nella struttura, e, nello stesso tempo, ha reso difficile l'individuazione dei criteri generali e delle modalità con cui disciplinare, in sede di contrattazione, dette materie.

Sul quadro istituzionale e organizzativo generale nel quale ci si trova ad operare hanno influito anche le novità legislative in materia di ruolo unico, di conferimento degli incarichi dirigenziali, di valutazione, di controllo e di rappresentatività. In alcuni casi, ad esempio, l'introduzione delle nuove norme sul conferimento degli incarichi dirigenziali ha reso vacanti alcuni posti significativi per le trattative (ad es., il Capo del Personale, Presidente della delegazione trattante di parte pubblica) o ha posto interrogativi sulla titolarità o meno di alcune OOSS a trattare.

L'obiettivo comune a tutti i Ministeri è, tuttavia, quello di presentarsi all'appuntamento "post-riforme", con strutture basate su piante organiche ridefinite e con un personale riqualificato in funzione delle linee di attività previste dai nuovi assetti organizzativi: pertanto la classificazione del personale, la riqualificazione e, in alcuni casi, la revisione dei profili professionali sono i nodi centrali su cui si sono incentrati i vari contratti integrativi.

In ordine, in particolare, alla revisione dei profili professionali si rileva che la linea comune a quasi tutte le amministrazioni è quella di rinviare tale revisione ad un momento successivo a quello della ridefinizione delle dotazioni organiche. In via generale, nelle piattaforme sindacali e nelle strategie delle amministrazioni prevale una tendenza alla maggiore

¹ Vedi il "caso del Ministero Affari Esteri", cap. 5.

flessibilità dei nuovi profili, e ad una maggiore aderenza alle specifiche funzioni assolte.

9.3.3 *Le relazioni sindacali nei contratti integrativi*

Nel processo negoziale di quasi tutte le amministrazioni, le relazioni con le OOSS sono state complesse e problematiche.

Una tendenza che ha accomunato alcuni ministeri – e che si evince dalla lettura dei contratti – è quella di aver avviato con le organizzazioni sindacali una contrattazione anche su materie che nel CCNL sono chiaramente incluse tra quelle oggetto di informazione e concertazione, come ad esempio la costituzione del fondo unico, le politiche occupazionali, oppure l'organizzazione del lavoro.

A tale proposito la posizione di dissenso dell'ARaN è stata molto categorica. Il CCNL, infatti, specifica chiaramente quali sono le materie di contrattazione e indica nell'articolo 4 quali di esse possono essere “prioritariamente” regolate, intendendo con tale termine l'ordine progressivo delle materie e non, come in alcuni casi le OOSS hanno interpretato nelle loro piattaforme, che ad esse se ne possono aggiungere altre.

9.3.4 *La legge Finanziaria*

La legge n. 488/99 – la finanziaria 2000 – contiene all'art. 20 due importanti disposizioni che riguardano il controllo, da parte del ministero del Tesoro e del Dipartimento della Funzione Pubblica, sulla compatibilità economico-finanziaria dei contratti integrativi e le assunzioni di personale. Inoltre, in base alla legge finanziaria 449/97 le pubbliche Amministrazioni devono, in presenza di vacanze in pianta organica, ottenere l'autorizzazione ad assumere personale presentando una programmazione delle nuove assunzioni sulla base delle esigenze organizzative (rispettando comunque la riduzione dell'1% annua del personale al fine del contenimento della spesa pubblica).

Le due disposizioni sono collegate, in quanto, nell'ambito del procedimento di autorizzazione ad assumere, viene soppresso l'obbligo di sottoporre al procedimento autorizzativo i passaggi di livello e viene introdotto un sistema di controllo dei contratti integrativi, ex-ante.

I nuovi contratti integrativi sono dunque sottoposti, con un meccanismo mutuato dal sistema in vigore per i contratti nazionali, al controllo del Ministero del Tesoro e del Dipartimento della Funzione Pubblica: essi hanno il compito di valutare la compatibilità economico-finanziaria dei contratti integrativi, con la situazioni di bilancio delle singole amministrazioni, entro 30 giorni dalla ricezione dell'ipotesi di accordo. Nel caso in cui i due ministeri non siano in grado di esprimersi, interviene il mec-

canismo del silenzio assenso, mentre nel caso in cui il controllo abbia esito negativo, le parti dovranno riavviare la negoziazione.

Le disposizioni della legge finanziaria 2000, dunque, reintroducono il controllo ex ante da parte del Ministero del Tesoro e del Dipartimento della Funzione Pubblica, sia pure con riferimento alle sole iniziative di attuazione del nuovo ordinamento del personale.

Molte Amministrazioni hanno percepito questa modifica come un atto di sfiducia degli organi di governo nei confronti dell'autonomia contrattuale. Inoltre, riferendosi alla L.286/99, rilevano che, per quanto riguarda l'ordinamento del personale, si effettuerebbe un doppio controllo: la certificazione degli uffici centrali di bilancio e quella successiva della Presidenza del Consiglio e del Ministero del Tesoro. Le amministrazioni vedrebbero, dunque, compromessa sia la propria l'autonomia contrattuale, sia quella organizzativa. Ci si domanda, ad esempio, come si possa decidere sul fabbisogno di personale se poi le scelte effettuate devono essere vagliate dalla Presidenza del Consiglio e dal Ministero del Tesoro, o perché le amministrazioni siano ritenute in grado di gestire autonomamente diverse voci del salario accessorio, ma non decidere sugli avanzamenti del personale.

Da parte sua il Ministero del Tesoro ritiene importante garantire un controllo sull'operato della delegazione di parte pubblica, qual è quello che possono effettuare due organismi esterni. Inoltre, lo stesso Ministero, nell'ambito degli incontri del laboratorio, ha sostenuto che la norma introdotta dalla finanziaria non sia una lesione dell'autonomia negoziale, in quanto l'obbiettivo generale che si vuole raggiungere è quello di creare, in collaborazione con ARaN, Corte dei Conti e Dipartimento della Funzione Pubblica, un sistema di monitoraggio – e non di controllo – sulle spese funzionali che attualmente si esplicano nell'ambito della contrattazione integrativa. L'esigenza degli attuali controlli sembra essere giustificata dal fatto che finora, le verifiche effettuate sui contratti integrativi hanno riscontrato scarsa attenzione alla compatibilità dei costi e al rispetto delle norme.

Da quanto detto, emerge con evidenza che le Amministrazioni del comparto Ministeri godono di un livello di autonomia contrattuale più ridotto rispetto a quella degli Enti Locali e questo non solo per i rigidi vincoli economici ed i relativi controlli a cui esse sono sottoposte, ma anche per altri due fattori: l'inevitabile politicizzazione del confronto (visto il livello a cui si svolge il negoziato) e la maggiore vulnerabilità alle pressioni sindacali derivante dalla consistenza numerica dei dipendenti e dalla relativa forza delle loro organizzazioni di rappresentanza. Tutto questo, uni-

to alla difficile fase di transizione organizzativa che stanno attraversando i Ministeri, spiega la maggiore complessità del contesto e la tortuosità dei processi negoziali in questo comparto.

Capitolo 10

Tendenze in atto e principi per una buona gestione delle risorse umane

10.1 L'esperienza della contrattazione integrativa

Le osservazioni riportate nel corso dei capitoli precedenti, come abbiamo più volte ricordato, traggono spunto dal lavoro di analisi che è stato effettuato nell'ambito del progetto "Ripensare il lavoro pubblico" del Dipartimento della Funzione Pubblica. Per tale ragione le fonti informative sono prevalentemente di tipo qualitativo, riferite agli istituti che hanno incidenza maggiore sulle politiche di direzione del personale. Ricordiamo inoltre che il progetto si è rivolto solamente al comparto dei Ministeri e degli Enti Locali e, in tale ambito, ha coinvolto un numero limitato di Amministrazioni.

Inoltre la scelta, rispetto al taglio del progetto, è stata quella di focalizzarsi sulle principali novità contrattuali per il personale non dirigente, essendoci trovati di fronte ad una favorevole coincidenza tra i tempi di realizzazione del progetto e le esigenze per le Amministrazioni di individuare sedi di riflessione e confronto sui nuovi contratti di lavoro. Le osservazioni hanno perciò riguardato solamente alcune leve di direzione del personale (profili e carriere, retribuzioni, valutazione, relazioni sindacali), mentre altre importanti questioni quali i processi di reclutamento e selezione, la pianificazione del personale, la mobilità, la comunicazione interna e la formazione sono state affrontate solo indirettamente, nella misura in cui erano strettamente collegate ai temi trattati.

La ragione è duplice:

1. In primo luogo nelle Amministrazioni pubbliche le politiche di direzione del personale hanno storicamente avuto origine dalla disciplina normativa e successivamente dalla contrattazione nazionale, anziché da autonome scelte di politiche del personale. I margini di manovra locale ("aziendale") sono sempre stati esigui limitati alla applicazione di input nazionali, e rare sono state le attività direzionali autonome e unilaterali di parte datoriale. Di conseguenza, non è fuorviante ritenere che per ragioni di conti-

nuità le prime attività di innovazione nella direzione del personale siano avvenute in prima battuta, proprio negli ambiti che la contrattazione nazionale ha dischiuso a quella decentrata.

2. In secondo luogo, le politiche di direzione centrate sulle nuove opportunità offerte dalla contrattazione integrativa hanno costituito l'oggetto privilegiato su cui costruire la comunità di pratica dei responsabili del personale delle amministrazioni, obiettivo specifico del progetto "Ripensare il lavoro pubblico".

Il nuovo sistema contrattuale e i nuovi meccanismi di inquadramento sono da ricondurre a tre differenti fenomeni:

a. La stagione di forti innovazioni normative nel settore pubblico (le leggi Bassanini) che, attraverso il conferimento di maggiori funzioni a Regioni ed Enti Locali, l'aumento dell'autonomia gestionale, l'introduzione di misure di snellimento e di nuovi investimenti tecnologici, hanno innescato processi di forte discontinuità organizzativa, governabili solamente attraverso lo spostamento del baricentro negoziale verso la periferia e l'introduzione di un sistema di inquadramento più flessibile rispetto al precedente.

b. I numerosi limiti del precedente sistema delle qualifiche funzionali che aveva reso lo sviluppo del personale privo di qualsiasi possibilità di pianificazione e ingessato la relazione tra sviluppo e carriera. In tal modo si erano create numerose distorsioni, nicchie di privilegio, frequenti sperequazioni, oltre all'impossibilità di definire a livello decentrato efficaci politiche di gestione e sviluppo del personale di medio-lungo periodo.

c. Il rinnovato interesse nel settore industriale, dopo venti anni in cui l'attenzione è stata catalizzata dal dibattito sulla struttura salariale, verso il sistema di inquadramento professionale, testimoniato dai contratti dei chimici e del credito che cercano di individuare soluzioni capaci di offrire maggiori opportunità per gestire i processi di innovazione organizzativa in atto (introduzione di tecnologie, integrazione dei processi, appiattimento dei livelli gerarchici, ruoli organizzativi più ampi, sviluppo di modelli di gestione per competenze).

10.1.1 *Lo stato della contrattazione*

L'introduzione del nuovo sistema contrattuale, quindi, doveva permettere la gestione di innovazioni organizzative profonde, di percorsi di sviluppo professionali qualitativi, selettivi e orientati al lungo periodo, garantendo maggiore equità retributiva e motivazione del personale impegnato in una sfida di cambiamento.

Come noto, numerosi commentatori hanno messo in luce inadeguatezze gestionali delle Amministrazioni e l'insorgere di comportamenti consociativi nella contrattazione decentrata integrativa. In particolare è stato fatto notare un permanente appiattimento retributivo, l'introduzione di parametri selettivi solo di tipo formale (anzianità e titoli di studio), di un incremento indifferenziato e rilevante del costo del lavoro.

Le analisi in nostro possesso pur non avendo valore statistico (le finalità del progetto non prevedevano la realizzazione di un osservatorio quantitativo della contrattazione), nascendo dal costante contatto con le amministrazioni ci consentono di andare oltre questo quadro.

L'andamento della contrattazione può essere letto utilizzando due macro-chiavi di lettura: una quantitativa e una qualitativa. Sotto il profilo quantitativo possono essere interessanti almeno tre indicatori di analisi:

- l'estensione della contrattazione (dove si contratta)
- gli impatti della contrattazione sul costo del lavoro (variazione della massa salariale)
- gli impatti della contrattazione sulla struttura del salario (rapporto tra salario fisso e variabile)

L'estensione della contrattazione, come prevedibile, è molto ampia. Quasi sempre gli enti locali siglano contratti decentrati di lavoro e addirittura possiamo parlare di inversione del rapporto rispetto al settore privato tra punti potenziali di contrattazione e contratti siglati (oltre il 70%).

Il costo del lavoro rimane entro vincoli stabiliti. L'introduzione del patto di stabilità, del baricentro contrattuale, della tendenziale riduzione del personale non hanno permesso molti sfondamenti; il riconoscimento anche generalizzato di uno scatto di avanzamento nel sistema di progressione ha avuto impatti tutto sommato previsti dal contratto nazionale, contenuti e sopportabili, dal punto di vista economico, da parte della grande maggioranza degli Enti.

La struttura del salario si è solo in parte modificata, poiché, mediamente, ancora nell'anno 2000, oltre il 40% delle risorse del fondo vengono destinate al salario di produttività. In tal modo quella quota di salario rimane variabile, se non sempre in termini effettivi (per la verità questa voce è stata nel passato spesso erogata a pioggia), almeno sotto il profilo delle ricadute sugli oneri indiretti e sulla loro non pensionabilità. Almeno in questa stagione non sembra essere così evidente la temuta scomparsa del salario di produttività a favore delle progressioni economiche orizzontali.

In sostanza non è dal punto di vista quantitativo che è possibile cogliere quella diffusa sensazione di insoddisfazione per l'andamento della contrattazione decentrata integrativa.

Le ragioni sono più di tipo qualitativo e in questo caso occorre esaminare separatamente l'ambito delle relazioni sindacali da quello della gestione del personale. Anche in questo caso è possibile sia fare riferimento ai dati medi, che scendere nel dettaglio per cogliere le diversità.

Se si prendono in considerazione le tendenze generali, le relazioni sindacali sembrano un terreno in cui il confronto non sempre avviene nei termini previsti dal sistema contrattuale nazionale. In particolare due sembrano gli aspetti di rilievo:

- il processo negoziale
- il ruolo degli attori

Molto raramente, alla piattaforma sindacale si contrappone una chiara ed esplicita proposta istituzionale: tale scelta non sembra tanto dovuta a una raffinata strategia negoziale quanto ad una sostanziale carenza di politiche di gestione del personale da parte datoriale. A conferma di tale tendenza è possibile osservare contratti decentrati che riproducono quasi "a fotocopia" la piattaforma sindacale o contratti "standard" proposti nei manuali di gestione pubblicati ad hoc da alcune case editrici.

Tutto ciò evidenzia quanto sia poco significativo, in un contesto ad alto adempimento formale, valutare l'andamento della contrattazione solo sotto il profilo quantitativo.

Sul piano degli attori, abbiamo visto che nella delegazione datoriale è ancora ampiamente presente la rappresentanza politica, seppure espressamente esclusa dalle nuove norme sul lavoro pubblico. Le direzioni del personale sembrano deboli, spesso ancora disorientate di fronte a questo nuovo sistema che gli affida un ruolo difficile, non ancora accettato dagli amministratori, non riconosciuto dai colleghi dirigenti e, soprattutto, non chiaro, agli stessi responsabili della gestione delle risorse umane, in cerca di una identità professionale da costruire.

Sul versante sindacale, l'elezione delle RSU ha modificato profondamente il quadro. Se, da un lato, è migliorato il livello della rappresentatività portando ai tavoli negoziali i delegati eletti dai lavoratori, dall'altro è evidente una minore competenza delle delegazioni, un maggiore condizionamento da parte dei colleghi e, complessivamente, un maggior rischio di corporativismo e particolarismo.

In definitiva, sul piano delle relazioni sindacali a livello aziendale, il confronto avviene spesso tra attori ancora non preparati ai nuovi compiti e si risolve con l'accettazione della piattaforma sindacale grazie alla maggior forza delle associazioni di rappresentanza dei lavoratori e alla debolezza dei datori di lavoro.

Sul piano della gestione del personale è possibile sottolineare, come già riferito, la tendenziale difficoltà a cogliere le opportunità offerte sia

sotto il profilo della relazione tra innovazione organizzativa e sistema professionale, sia sotto il versante della pianificazione e dello sviluppo delle carriere e delle professionalità.

10.1.2. *Una lettura più approfondita: quattro modelli di comportamento*

Se si cerca di guardare oltre al quadro generale derivante della lettura dei dati medi, è possibile individuare comportamenti molto differenziati tra le Amministrazioni.

In particolare sembra possibile individuare almeno quattro differenti modalità di approccio alla contrattazione:

a) Amministrativo. Questo approccio è quello più diffuso e che, proprio per la sua frequenza, condiziona il comportamento che abbiamo definito “medio”. È diffuso soprattutto nelle Amministrazioni di piccole dimensioni (sotto i ventimila abitanti) e più al sud che al nord. Della contrattazione interessano solamente le sue implicazioni retributive: le politiche di sviluppo non sono selettive, gli strumenti adottati sono di tipo formale e gestiti centralmente, le soluzioni sono rivolte prevalentemente a dare risposte ai lavoratori anziché alle esigenze dell'organizzazione.

b) Pragmatico. Anche questo approccio è piuttosto diffuso e tende a confondersi con quello precedente per il suo orientamento a gestire prevalentemente le politiche retributive connesse agli inquadramenti. Questa scelta però non è finalizzata solo a dare risposta alle attese dei lavoratori, ma a creare le condizioni organizzative per assumere nel futuro un atteggiamento più evoluto. Si tratta in questo caso di enti che adottano un atteggiamento transitorio, in attesa di creare le condizioni operative per il salto di qualità: si risolvono le sperequazioni passate, si ricostruiscono criteri condivisi di equità, si introducono strumenti che nel futuro consentiranno di realizzare politiche di sviluppo selettivo. In questo caso le relazioni sindacali poggiano sulla comune consapevolezza della inadeguatezza delle condizioni organizzative e culturali esistenti per realizzare veri sistemi di sviluppo e si impegnano a ricercare (in alcuni casi congiuntamente, in altri separatamente), in questa fase, le vie da perseguire nel futuro.

c) Gestionale. Questo approccio, meno frequente del precedente, è il naturale sbocco dell'atteggiamento pragmatico. È proprio delle Amministrazioni che ridefiniscono i profili professionali, individuano per ciascuno di essi gli stadi di sviluppo professionale, pianificano le carriere attraverso la definizione di percorsi chiari, utilizzano criteri selettivi specifici, gestiti in modo decentrato e fondati su quote di sviluppo prestabilite. Queste Amministrazioni contano sulla presenza di sistemi professionali

articolati, sistemi di pianificazione delle risorse umane consolidati, sistemi di valutazione delle professionalità a regime, sistemi informativi del personale strutturati e radicati da tempo nella cultura di gestione. Queste Amministrazioni prevedono normalmente una direzione del personale solida e un sistema di relazioni sindacali maturo e fondato su un confronto di merito, anche conflittuale. La finalità perseguita non è solamente di tipo retributivo, ma anche di gestione del personale (assumendo un modello di gestione per ruoli e obiettivi) e la focalizzazione non è tanto sui singoli individui, ma sulle caratteristiche dell'organizzazione.

d) Focalizzato sulle competenze individuali. Esiste, infine, un quarto comportamento tipico, anche se piuttosto raro. In questo caso le Amministrazioni mostrano un'adesione piena dei presupposti culturali che stanno alla base del nuovo sistema di inquadramento. In particolare si assume che il *job* sia un fattore in via di evoluzione (e quasi non più decifrabile) e si utilizza il sistema di sviluppo orizzontale in una prospettiva prevalente di *skill based pay*. In questa logica il tipo di lavoro svolto configura solamente l'inquadramento nella categoria, mentre le competenze individuali caratterizzano lo sviluppo orizzontale. La finalità è prevalentemente di tipo gestionale (assumendo un modello di gestione per competenze), la focalizzazione è sulla valorizzazione degli individui anziché dei ruoli organizzativi, i meccanismi selettivi sono meno specifici e tesi a individuare non tanto chi ha sviluppato un determinato percorso professionale, ma chi dimostra di possedere alcune competenze (prevalentemente comportamentali) ritenute importanti e valutate sulla base di strumenti non discrezionali. Questi casi contano (o dovrebbero farlo) su sistemi chiari di definizione delle competenze cruciali, di una forte riduzione dei livelli gerarchici, di ruoli molto sfumati, di una leadership forte e di rapporti evoluti tra capo e collaboratori. L'impressione è che quando adottati, non siano coerenti con il contesto organizzativo e che quindi siano introdotti più per "moda" (da entrambe le parti) che per effettive esigenze gestionali.

Queste considerazioni mettono in luce un quadro più articolato rispetto a quello che emerge da una lettura superficiale dei contratti. In particolare è da sottolineare che se, da un lato, il comportamento più diffuso è quello amministrativo, dall'altro, tale scelta è diffusa soprattutto nelle Amministrazioni più piccole. Questo dato sembra particolarmente importante perché, se è vero che, in termini di numero degli accordi che si possono ricondurre a questo tipo di approccio, l'incidenza è notevole, è altrettanto vero che la popolazione occupata in tali Enti è tutto sommato numericamente contenuta. Infatti, mentre i punti di contrattazione riguardano, per oltre tre quarti, Enti sotto i ventimila abitanti, il quarto rimanente oc-

cupa i tre quarti della popolazione lavorativa complessiva. Inoltre, notoriamente, le Amministrazioni di piccole dimensioni tendono ad imitare nel lungo periodo il comportamento delle grandi e non viceversa, con evidenti ripercussioni sul piano delle prospettive future della contrattazione.

10.1.3. *Alcune considerazioni interpretative*

Ci sono delle precise ragioni che possono spiegare la varietà dei risultati della contrattazione integrata e la loro non completa aderenza alle aspettative. Si tratta di ragioni di natura:

1. Storica. Nel settore pubblico esistono, sul terreno specifico dei rapporti di lavoro, enormi differenze rispetto al settore privato: la frequente subalternità della direzione del personale alle organizzazioni sindacali; la limitazione (nei fatti) del conflitto alla contrattazione nazionale; la diversità del ruolo delle norme: nel settore privato hanno una funzione di regolazione di comportamenti in essere, nel settore pubblico spesso rappresentano invece uno strumento per orientare i comportamenti futuri dei lavoratori (si pensi ad esempio alla flessibilità o alla regolazione salariale); la diversità nella relazione tra datore di lavoro e lavoratori basata sulla tutela nel settore pubblico e sullo scambio nel privato; il ruolo specifico assunto dai concetti di uniformità, prevedibilità e calcolabilità nella formazione culturale del pubblico impiego, oltre al suo ruolo storico nello sviluppo del paese.

2. Istituzionale. Quando i punti di contrattazione effettiva sono così numerosi, difficilmente la qualità dei negoziati risulta elevata. Inoltre è difficile che organizzazioni di diversa dimensione siano tutte in grado di gestire soluzioni diversificate, mentre questo è proprio uno degli obiettivi che si intendeva perseguire tramite la contrattazione decentrata. Così è del tutto normale che organizzazioni di modeste dimensioni, non impieghino raffinati strumenti di gestione: eppure anche i Comuni di cinquanta dipendenti non sono un'unica organizzazione con unità interdipendenti, ma la somma di almeno sei sette "divisioni organizzative" autonome, con meno di dieci dipendenti ciascuna (es. lavori stradali, le scuole, l'assistenza etc.).

3. Organizzativa. I tempi di attuazione delle cosiddette "riforme Basanini" non hanno coinciso con i processi contrattuali; l'azione di riforma non ha ancora prodotto innovazioni radicali nell'organizzazione del lavoro. Una delle ragioni di partenza del nuovo sistema (la possibilità, appunto, di gestire gli impatti delle riforme) è così venuta a mancare e non ci si può dunque meravigliare se la maggiore attenzione delle Amministrazioni è stata rivolta soprattutto a gestire le sperequazioni del passato prodotte dall'utilizzo del precedente sistema delle qualifiche funzionali.

4. Tecnica. Ci riferiamo al fatto che un sistema di strumenti di gestione così articolato e complesso, non presente in nessun altro comparto, è stato introdotto in un settore tradizionalmente ad alto grado di resistenza al cambiamento in cui le prassi e le routine consolidate definiscono comportamenti strutturati su cui è difficile intervenire. Questo comparto, inoltre, è caratterizzato da un'insufficiente dotazione di competenze e strumenti per la gestione del personale. È comprensibile che le Amministrazioni più piccole e quelle più grandi si trovino in difficoltà (quale organizzazione di dieci dipendenti ha un sistema permanente di valutazione? E quante organizzazioni di dieci o ventimila dipendenti lo applicano a tutti i lavoratori?).

Complessivamente dunque era logico aspettarsi, come effettivamente è stato, che il sistema fosse più adeguato alle esigenze delle Amministrazioni più avanzate, di medie dimensioni e che stavano già promuovendo da anni politiche autonome di gestione del personale.

10.2. Le tendenze sul piano organizzativo e della gestione delle risorse umane

Come osservato in precedenza, molte Amministrazioni osservate hanno adottato un approccio "amministrativo", altre hanno cercato di preparare gli strumenti per innovare le politiche del personale in futuro, altre ancora hanno introdotto strumenti di miglioramento della gestione delle risorse umane. Infine alcune (poche) hanno cercato di valorizzare le competenze dei singoli individui. Dall'analisi delle esperienze condotte (nella contrattazione integrativa), dalle amministrazioni più avanzate, emergono comunque alcune tendenze innovative sul piano dell'organizzazione e della gestione del personale. Queste non rappresentano tendenze generalizzate, ma possibili scenari futuri per le altre amministrazioni.

Non necessariamente questi fenomeni hanno valenza positiva: a volte sono coerenti con il contesto organizzativo, a volte risultano prematuri, a volte inadeguati. In questa sede è importante registrare queste linee di sviluppo perché possono rappresentare importanti segnali che anticipano assetti futuri.

La flessibilità

Molte strategie osservate hanno come obiettivo di fondo quello di adeguare la disponibilità di risorse organizzative in funzione delle esigenze produttive (flessibilità). Sono di questo tipo le politiche tese ad ampliare

l'erogazione dei servizi (es. servizi estivi per l'età scolare), a rendere compatibili orari di lavoro e di servizio (es. servizi manutentivi o realtà a forte concentrazione turistica), a rendere più agevole il reperimento temporaneo di personale (es. lavoro interinale). In particolare la flessibilità viene ricercata attraverso la definizione di profili professionali ampi e un utilizzo del sistema di inquadramento volto a favorire un allargamento e arricchimento dei ruoli, nonché una maggiore esigibilità delle mansioni.

Le ragioni centrali di tali mutamenti sono da ricercarsi nella trasformazione organizzativa subita da queste Amministrazioni negli ultimi anni. A fronte di una maggiore complessità dei bisogni, strategie di personalizzazione del servizio stanno determinando nuovi modelli di "erogazione flessibile". Questi fenomeni comportano: 1) sul piano organizzativo: l'orientamento alla gestione di processi trasversali in un'ottica di ottimizzazione globale dei servizi, il decentramento delle responsabilità, il superamento della frammentazione strutturale, l'introduzione del lavoro di gruppo e la ricomposizione delle mansioni dei singoli lavoratori; 2) sul piano della gestione del personale: una maggiore fluidità delle posizioni organizzative; l'affermarsi di nuove figure professionali "di integrazione"; l'abbandono della sola logica di carriera verticale e la necessità di valorizzare lo sviluppo professionale in una prospettiva diversa da quella tradizionale (tramite l'apprezzamento delle competenze individuali).

È in questo quadro di nuove esigenze di carattere organizzativo e di gestione del personale che va collocata la tendenza a cercare nuove forme di flessibilità, in particolare mediante l'uso del nuovo sistema di inquadramenti e la ridefinizione dei profili professionali.

In sostanza, ciò che si può cogliere non è altro che il tentativo che le amministrazioni stanno conducendo per allineare le proprie politiche di gestione del personale alle innovazioni dei modelli produttivi.

La discrezionalità

Dalle esperienze analizzate emerge la tendenza ad ampliare i margini di discrezionalità nella gestione del personale. Con riferimento alle progressioni orizzontali, alla produttività e, più in generale, ai sistemi di valutazione è esplicito il tentativo di lasciare alla dirigenza spazi autonomi di azione per valorizzare gli individui e le competenze ritenute importanti, per il raggiungimento di quei risultati di cui la stessa dirigenza è responsabile.

Questa maggiore discrezionalità è funzionale a rendere coerente le pratiche di gestione delle risorse umane con una serie di fattori organizzativi in profondo mutamento dopo l'introduzione di nuove forme di re-

sponsabilizzazione della dirigenza e di strategie tese a valorizzare la qualità e la “personalizzazione” del servizio nel quadro del mutato contesto in cui operano le amministrazioni.

In questo scenario lo sviluppo professionale non avverrà più solo contestualmente ad un avanzamento gerarchico, ma in alcuni casi sulla base di un incremento delle proprie competenze, oppure dell’allargamento del proprio ruolo organizzativo. Alla dirigenza spetta il compito di assicurare lo sviluppo dei collaboratori, attraverso l’esercizio del proprio potere selettivo di valutazione.

La tendenza emergente da alcuni contratti integrativi è quella di enfatizzare maggiormente la discrezionalità del singolo dirigente nell’influire sulle carriere dei propri collaboratori, attraverso una valutazione soggettiva delle competenze, piuttosto che attraverso la strutturazione dei diversi stadi che compongono i percorsi di carriera.

Tale scelta sembra adeguata nei casi in cui le caratteristiche dei prodotti e dei servizi da erogare non sono definite una volta per tutte; di conseguenza, per rispondere ad esigenze che sono in continuo mutamento, i contorni dei ruoli organizzativi divengono sfumati. Entrano dunque in crisi i presupposti per una stabile definizione delle posizioni, le prestazioni richieste sono difficilmente esplicitabili in modo standardizzato: in questi casi, ciò che consente all’organizzazione di mantenere capacità di coordinamento e governo sono le competenze possedute; esse fanno da bussola in un momento di forte instabilità.

Il modello delle competenze in realtà diviene in questa prospettiva non solo uno strumento per la gestione del personale, ma anche un riferimento per la progettazione dei ruoli e un modello di coordinamento e controllo.

Per sintetizzare possiamo dire che in un contesto stabile è sufficiente un sistema di coordinamento basato su norme e procedure e un sistema di controllo per adempimenti. In situazioni di maggiore instabilità, ma comunque standardizzabili sotto il profilo del prodotto o servizio atteso, occorre invece introdurre meccanismi di coordinamento centrati sugli obiettivi e sistemi di controllo basati sui risultati. Infine, in situazioni di turbolenza, di non standardizzazione del servizio e di complessità professionale, il coordinamento può essere garantito dalle competenze possedute dagli addetti.

La gerarchia

Una tendenza che emerge dall’analisi della contrattazione integrativa, è quella del rafforzamento della gerarchia interna alle amministrazioni.

La valutazione del capo diviene fondamentale per le carriere dei collaboratori e, come sottolineato, gli ambiti di discrezionalità e soggettività della valutazione sembrano progressivamente ampliarsi.

Questo è evidente nelle realtà più innovative, dai meccanismi di progressione economica orizzontale, dai sistemi premianti formalmente adottati e dai parametri individuati nella progettazione dei sistemi di valutazione. In tutti questi casi la responsabilità della valutazione del lavoro viene assegnata al capo, mentre più raramente vengono coinvolti i colleghi, i collaboratori o gli utenti.

Ma, come già osservato, la tendenza a creare canali gerarchici più strutturati appare anche dall'impiego dell'istituto della posizione organizzativa. In moltissimi casi la tendenza è di introdurre nell'organizzazione, tramite questa opportunità contrattuale, la figura del quadro intermedio.

Ciò appare in controtendenza rispetto al settore industriale. Mentre la spinta ad ampliare la flessibilità nell'impiego delle risorse umane e rendere più discrezionale la valutazione del lavoro, attraverso un passaggio dal controllo dei risultati a quello delle competenze degli individui sono comuni al settore pubblico e a quello industriale, gli interventi sulla gerarchia, nei due comparti, presentano un segno contrario. Nel settore privato si è assistito ad una trasformazione dei processi di lavoro, al decentramento produttivo, alla riqualificazione del lavoro manuale e ad una revisione del ruolo dei quadri, compressi dalla crescente responsabilizzazione del lavoro operaio o dalla sua sostituzione, a seguito dell'introduzione di nuove tecnologie. L'effetto sul piano della configurazione organizzativa è stata la riduzione dei livelli gerarchici e un maggiore appiattimento delle strutture.

Nel settore pubblico invece assistiamo a un fenomeno opposto: partendo da una situazione di appiattimento strutturale, la tendenza è quella di creare un maggiore accentramento, attraverso l'individuazione di dipartimenti o aree, l'introduzione di figure di coordinamento generale (es. City manager) e il riconoscimento, in sede di contrattazione integrativa, delle figure di capo intermedio. In sostanza mentre nel settore privato la tendenza al decentramento produttivo ha comportato la riduzione della gerarchia e una propensione a costituire forme organizzative a rete, nel settore pubblico, dove si stanno sviluppando forme di outsourcing e dove la rete è connotata alle politiche (per definizione interistituzionali), la tendenza è quella a rafforzare la piramide gerarchica interna alle singole amministrazioni. Il problema del coordinamento e dell'integrazione viene, evidentemente, sentito più sul piano intraorganizzativo che su quello ineristituzionale. In questo è chiara la tendenza ad un approccio *corporate* in cui la maggiore atten-

zione dell'amministrazione è rivolta al funzionamento dell'organizzazione e dei servizi erogati a livello di Ente, invece che al contributo offerto alla funzionalità complessiva dei sistemi territoriali. Probabilmente in una fase di contrazione delle risorse, queste sono state finalizzate principalmente a garantire funzionalità ai meccanismi interni di coordinamento e controllo.

La depoliticizzazione

Infine i contratti integrativi lasciano trasparire una maggiore appropriazione da parte della burocrazia pubblica della gestione del processo negoziale. La prassi del passato, oltre a riconoscere nel vertice politico dell'amministrazione il referente principale della contrattazione collettiva, dava di fatto a quest'ultimo anche un ruolo operativo di conduzione della trattativa.

Tale impostazione è stata da molti criticata perché, di fatto, riduceva la struttura burocratica ad un ruolo subordinato e i dirigenti si trovavano ad applicare ciò che altri avevano pattuito, senza poter influire nella formazione delle modalità di regolazione locale dei rapporti d'impiego.

Dal confronto tra le amministrazioni emerge come la prassi di lasciare al personale politico la conduzione della delegazione trattante vada via via scomparendo. Tuttavia questo non esclude la possibilità per il vertice politico di influire sul processo negoziale attraverso relazioni informali.

In ogni caso la depoliticizzazione del processo negoziale rappresenta un'ulteriore conferma della tendenza a responsabilizzare la dirigenza. In particolare, è importante che siano i dirigenti a negoziare gli accordi, in quanto saranno loro a dover gestire gli istituti contrattuali nel rispetto di quanto concordato con i sindacati.

In questo senso, la progressiva scomparsa di figure politiche nel processo negoziale sembra rappresentare il superamento degli ultimi residui, almeno sul piano formale, dell'ingerenza della politica nella sfera della gestione del personale. Contemporaneamente, la ricchezza degli strumenti messi a disposizione della dirigenza dai contratti integrativi e l'autonomia ad essi conferita nella gestione degli istituti, completa un quadro di tendenziale *managerializzazione* delle organizzazioni pubbliche.

Se osserviamo in **un quadro d'insieme i segnali di tendenza presenti nelle amministrazioni** che hanno adottato comportamenti evoluti (approccio "gestionale" e "focalizzato sulle competenze") possiamo intravedere luci ed ombre.

La sensazione è che in questi casi si stiano perseguendo modelli di organizzazione e gestione del personale solo parzialmente innovativi. In particolare sembra emergere un quadro di "retorica manageriale" in cui

il concetto di management viene semplificato e ridotto a quello di autorità autonoma e discrezionale del capo nella gestione del personale.

In sostanza sembra emergere, a fronte di anni di ingessatura del sistema organizzativo, una tendenza opposta, orientata a favorire la creazione di sistemi di coordinamento meno standardizzati e più “organici”, inizialmente fondati, come è logico che sia, sulla base del meccanismo più semplice: la gerarchia.

Tale traiettoria, come sottolineato, non è detto necessariamente abbia valenze positive, ma dimostra tuttavia una vivacità che smentisce l’idea comune secondo cui nulla si sta modificando nell’organizzazione del lavoro e nella gestione del personale delle amministrazioni pubbliche e questo, di per sé, è un aspetto importante di cui tenere conto.

Riteniamo poi che la scelta di adottare forme manageriali (sia pure semplificate) legate ad alcuni modelli culturali di successo possa rappresentare un utile passaggio per sbloccare logiche di azione consolidate e oggettivamente inadeguate.

Infine sembra evidente che questa rappresenti solo una prima fase dell’innovazione dell’organizzazione e della gestione del personale nel settore pubblico fondata sul ruolo di coordinamento del capo.

Ciò che sembra importante evidenziare è che si è messo in moto in modo chiaro un processo di cambiamento nei sistemi di governo dell’organizzazione pubblica, che tale processo è solamente all’inizio, che i suoi segnali più innovativi vanno nella direzione dello sviluppo del più semplice meccanismo di gestione manageriale (la gerarchia), che questo percorso sarà ancora molto lungo e composto da fasi evolutive continue.

Probabilmente è un bene che questo percorso stia iniziando dal principio senza partire direttamente dall’ultima tappa: evidentemente, si sentiva l’esigenza di garantire le condizioni minime per avviare vere politiche di direzione e sviluppo del personale.

Occorre operare per fare evolvere queste prime esperienze verso strategie più articolate e complesse di gestione delle risorse umane; la strada è quella della professionalizzazione degli attori e la ricerca delle soluzioni più coerenti. Nel paragrafo seguente proporremo alcuni orientamenti che possono segnare questo cammino.

10.3 Otto principi per la direzione del personale nelle Amministrazioni pubbliche

Nel corso delle attività di “Ripensare il lavoro pubblico” siamo entrati in contatto con centinaia di Amministrazioni e abbiamo avuto l’oppor-

tunità di osservare diverse strategie di direzione del personale, valutandone i punti di forza e di debolezza. In questa sede intendiamo riassumere le nostre riflessioni sotto forma di principi come contributo alle politiche di gestione delle risorse umane. Questi principi riguardano aree di intervento fondamentali per migliorare i percorsi negoziali e per riempire nel modo più efficace gli spazi di innovazione aperti dai nuovi contratti integrativi.

10.3.1 *Definire politiche del personale coerenti con il disegno organizzativo e le strategie di innovazione*

Le politiche di gestione del personale devono essere coerenti con le scelte organizzative e le strategie di innovazione su cui l'Amministrazione sta investendo. Tutte le Amministrazioni sono infatti sollecitate ad avviare processi di cambiamento, non solamente in virtù delle novità legislative, ma per dare risposte adeguate ai nuovi bisogni e tendenze.

La direzione del personale può essere una leva importante di innovazione ma non può prescindere, nella sua impostazione, dalle strategie di governo e dalle politiche dell'organizzazione. Non si tratta solamente di applicare contratti di lavoro, ma di sfruttare le opportunità offerte per facilitare l'attuazione di tali strategie e politiche, evitando di introdurre elementi di incoerenza nei percorsi di cambiamento in atto.

Tabella 10.1. Nuove esigenze per un nuovo ruolo delle Amministrazioni pubbliche: alcuni esempi

I processi di cambiamento avvenuti sul piano economico e sociale hanno modificato in modo evidente lo scenario di riferimento in cui opera la Pubblica amministrazione, facendo nascere nuovi bisogni sia di tipo macro che micro. In particolare due aspetti di contesto hanno caratterizzato gli ultimi venti anni, condizionando le politiche pubbliche: la crisi del Welfare State e lo sviluppo dei processi di globalizzazione.

Gli effetti complessivi di questi due fenomeni (che si sono sommati), e la connessa crisi di legittimazione degli attori istituzionali, sono evidenti in alcune tendenze.

La riduzione di interventi pubblici diretti e la richiesta di una maggiore capacità di governo

Da un lato si moltiplicano processi di trasferimento di poteri verso l'alto (es. Organismi internazionali) e, dall'altro, emergono nuovi soggetti a cui vengono assegnate funzioni di interesse generale (es. sussidiarietà, contracting out, etc.) Questo nuovo scenario impone di pensare in modo sistemico al rapporto tra il territorio e i sistemi nazionali e globali.

La relazione tra gli attori diviene perciò fondamentale. Tale attività richiede abilità negoziali e di relazione

che consentano lo sviluppo di logiche di azione collettiva coerenti con gli obiettivi di governo.

Tali attitudini sono indispensabili non solo sul piano istituzionale locale ma anche a livello nazionale e internazionale.

La necessità di una maggiore capacità delle amministrazioni di assicurare condizioni di competitività territoriale (anche locale) per lo sviluppo economico e la riduzione dei tassi di disoccupazione

Molto spesso i territori offrono risorse e competenze locali di assoluta rilevanza, ma non sempre valorizzate. Tali risorse possono essere rappresentate, di volta in volta, dall'ambiente, dalla qualità dei servizi, dalle competenze socialmente diffuse, dalle ricchezze culturali presenti, dalle attività imprenditoriali già esistenti etc.

La valorizzazione di queste risorse implica la messa a punto di condizioni strutturali ed infra-strutturali che accompagnino e rendano possibili le politiche di sviluppo. Sono rivolte in questa direzione la maggior parte delle attività volte alla creazione di beni pubblici quali le infrastrutture di trasporto, la qualità ambientale, i centri di elaborazione culturale e di ricerca, le agenzie locali di sostegno all'innovazione, l'accesso al credito, i consorzi tra imprese e istituzioni, il governo dell'ordine pubblico.

Queste attività vedono principalmente coinvolte le amministrazioni pubbliche e richiedono un ruolo fondamentale delle istituzioni intermedie, ivi comprese quelle private (es. banche, sindacati, associazioni imprenditoriali, volontariato).

La maggiore personalizzazione nella qualità dei servizi, al fine di rispondere

alla crescente differenziazione dei bisogni, in un contesto di incremento della complessità e dell'articolazione sociale

In questo contesto diviene cruciale saper leggere i diversi bisogni, cogliere le opportunità di miglioramento disponibili, progettare soluzioni innovative e personalizzate, valutare i risultati ottenuti.

Si tratta, quindi, innanzitutto di conoscere le proprie necessità e le opportunità a disposizione per la realizzazione delle proprie politiche, evitando il rischio di condizionare gli obiettivi agli strumenti (es. nuove tecnologie, fondi comunitari, nuove norme, etc) in un pericoloso processo di sostituzione dei mezzi ai fini.

La richiesta di maggiori misure di sicurezza, in funzione del governo dell'incertezza

Questo fenomeno, più recente ed in forte aumento (come dimostrano i dati sui sistemi di difesa personale) rappresenta la reazione di alcune fasce di cittadini ai nuovi processi di delocalizzazione e detemporalizzazione: coloro che vedono nell'instabilità una potenziale fonte di rischio e di nuova esclusione tendono a difendere la propria posizione di certezza, tramite la richiesta di maggiori misure di prevenzione e repressione. A questo fine sembra interessante osservare gli sviluppi di alcune politiche presenti negli Stati Uniti, tese alla preservazione del cosiddetto "capitale sociale" inteso come il sistema di regole e reti relazionali che consentono lo sviluppo di relazioni di fiducia tra i cittadini. Sotto questo profilo coesione sociale, sicurezza e sviluppo trovano un legame indissolubile che necessita una capacità di pensiero sistemico da sviluppare e diffondere.

Per affrontare questi nuovi bisogni, nelle esperienze che abbiamo esaminato si sono sviluppati tentativi di riforma dell'Amministrazione, finalizzati, da un lato, a recuperare risorse per contribuire al risanamento dei bilanci e, dall'altro, a modificare le politiche pubbliche, in una prospettiva non solo di miglioramento dell'efficacia dell'azione, ma anche di mutamento del ruolo delle istituzioni nel sistema sociale.

In particolare sono state sviluppate due strategie non necessariamente alternative: la prima potrebbe essere definita come "miglioramento gestionale", la seconda come "sussidiarietà".

La strategia di miglioramento gestionale ha come obiettivo principale quello di innalzare la qualità dei servizi, l'efficienza, l'organizzazione interna anche con riferimento ai processi di privatizzazione.

La strategia di sussidiarietà, invece, è più orientata alla creazione di valore aggiunto per le politiche pubbliche e alla valorizzazione delle risorse esterne alle amministrazioni, alle quali viene attribuita la gestione diretta dei servizi.

Tabella 10.2. Strategie di innovazione Amministrativa e politiche di direzione del personale: due possibili esempi

"Migliorare la gestione"

La strada più battuta, nei casi osservati, è quella dell'introduzione di nuove logiche di gestione basate sull'implementazione di alcuni principi propri del management privato.

Molte Amministrazioni hanno così optato per il ricorso al mercato tramite la privatizzazione di attività in precedenza gestite dal sistema pubblico, oppure tramite il ricorso a forme di contracting out o, infine, tramite la creazione di meccanismi interni capaci di simulare dinamiche competitive o di scambio tra attività pubbliche (i cosiddetti "quasi mercati").

A corollario di questa tendenza si è poi sviluppato un maggior decentramento dell'autonomia delle singole unità, una revisione degli assetti organizzativi e una diversa concezione dei sistemi di responsabilità, tradizional-

mente orientati all'adempimento dell'attività burocratica e ora rivolti al conseguimento di risultati di gestione. Le competenze richieste sono prevalentemente di tipo gestionale e riguardano la capacità di controllare i costi e la qualità dei prodotti, di sviluppare adeguate attività di comunicazione, di introdurre meccanismi di project management e di valutazione strutturata delle performances, di gestione dei gruppi di lavoro e lo sviluppo dei collaboratori.

"La sussidiarietà"

In questa strategia si assiste allo spostamento della focalizzazione: dal miglioramento dell'efficienza operativa nell'erogazione dei singoli servizi alla capacità di assicurare un governo efficace a comunità di territori in un'ottica di sistema e di valorizzazione integrata delle risorse locali.

Nell'impiego di strategie di "sussidiarietà" per l'attuazione delle politiche locali, risulta decisiva la capacità di sviluppare cooperazione tra le istituzioni e gli altri attori (privati e non) del territorio e del sistema nel suo complesso (locale, nazionale e internazionale) per assicurare l'effettiva implementazione di piani e programmi. Queste nuove sfide richiedono competenze e strumenti spesso non ancora diffusamente presen-

ti nelle amministrazioni pubbliche. Emerge così l'esigenza di sviluppare riferimenti culturali nuovi, costruire nuove logiche di azione, adottare comportamenti coerenti. In particolare emerge la necessità di sviluppare competenze quali il pensiero sistemico, la negoziazione, l'attivazione di reti di relazione, la progettazione e valutazione, la persuasione, la capacità di attrazione di investimenti.

Come appare evidente le due strategie di cambiamento esemplificate richiedono modelli di gestione del personale appropriati che necessitano percorsi di progettazione coerenti e specifici.

Ma gli elementi di coerenza non vanno ricercati solamente sul piano strategico, del mutamento nei ruoli di governo, ma anche nel disegno della struttura organizzativa.

A tale proposito abbiamo notato, nelle Amministrazioni oggetto di osservazione, l'emergere di alcune situazioni tipiche.

Tabella 10.3. Disegno organizzativo e politiche di direzione del personale: tre possibili esempi

L'integrazione strutturale e l'accentramento: questa scelta è volta a migliorare il coordinamento organizzativo attraverso la riduzione del numero di strutture di vertice, l'inserimento di tecnostutture e ruoli di integrazione, lo sviluppo di una gerarchia più riconoscibile, la tendenza a fare dell'amministrazione un'organizzazione unica e indivisa anche sul piano strutturale. Questa strategia organizzativa ha ripercussioni sul piano della gestione del personale. Sono così presenti, ad esempio, strategie tese a valorizzare l'appartenenza all'organizzazione, politiche di direzione che vanno verso un rafforzamento della gerarchia e della valorizzazione del ruolo del capo nella gestione delle competenze.

La divisionalizzazione: l'allocatione delle competenze amministrative prescinde dall'interdipendenze dei flussi di lavoro. Si ritiene che l'unica ragione per cui la formazione professionale e l'asfaltatura delle strade facciano capo alla Provincia risieda unicamente nella funzione di pianificazione territoriale di questo Ente. In queste Amministrazioni si assume che una gestione sostanzialmente autonoma dei processi decisionali ed operativi assicuri migliore efficacia ai risultati e non comporta diseconomie ed inefficienze. Per questa ragione il personale è gestito in modo differente pur individuando politiche macro di tipo trasversale.

La holding: questa scelta estremizza il concetto espresso al punto precedente.

Il tentativo è quello di assicurare ancora una maggiore autonomia alle diverse realtà organizzative, non solamente sul piano del funzionamento produttivo, ma anche sotto il profilo giuridico e gestionale. In questi casi le Amministrazioni cercano di sviluppare nuove com-

petenze interne di governo simili a quelle già segnalate nel caso delle logiche di sussidiarietà e di lasciare ampia delega alla gestione del personale, anche differenziata all'interno delle singole articolazioni del "gruppo Comune".

10.3.2 Capire il contesto professionale: dal "lavoro pubblico" ai "lavori nelle amministrazioni pubbliche"

Nonostante da diversi anni anche in Italia sia invalso l'uso di fare riferimento alle "Amministrazioni pubbliche" e non più ad una generica quanto indistinta "pubblica Amministrazione" per sottolineare la complessità del settore e le specifiche differenze di contesto, quando si parla di lavoro la dimensione unitaria del termine non è venuta meno. Anche nel nostro viaggio nella contrattazione integrativa abbiamo avuto modo di osservare questo fenomeno. Di rado si è dato valore alle differenze, ma laddove questo è avvenuto, ha consentito di individuare percorsi di sviluppo più specifici e coerenti. Quello che si vuole qui evidenziare è che, sotto il profilo organizzativo, non esiste un'unica nozione di lavoro nella pubblica amministrazione, ma esistono lavori molto differenti, realizzati presso amministrazioni pubbliche molto diversi. Inoltre si vuole ricordare che questi lavori vengono svolti da personale che presenta caratteristiche e motivazioni assai variegata.

La segmentazione è innanzi tutto determinata da ragioni di carattere istituzionale. Ben diversa è la realtà di un Comune e quella di un Ministero: la prima è relativamente più "aperta all'ambiente", non fosse altro per la sua vicinanza all'utenza e per una conseguente maggiore propensione al cambiamento.

In secondo luogo le funzioni diverse definiscono contesti di lavoro differenti: le politiche regolative hanno implicazioni ben diverse da quelle redistributive. Così hanno il loro peso anche la tipologia di prodotti/ servizi erogati (i lavori pubblici rispetto agli asili nido) o le culture politiche locali (con tradizioni di maggiore o minore apertura alla comunità, con maggiore o minore propensione al consenso) o ancora le strategie adottate (di produzione diretta o di governo e sussidiarietà, di certezza e standardizzazione oppure di personalizzazione).

È inutile dire che queste poche variabili esemplificative non sono alternative, e anzi sono ipotizzabili combinazioni molto diverse. Ad esem-

pio potrebbe essere possibile che nello stesso Comune siano presenti servizi alla persona, realizzati secondo logiche redistributive e di personalizzazione del servizio e, contemporaneamente, servizi di controllo del territorio legati a politiche regolative e realizzati con strategie di governo dell'incertezza sociale. È possibile anche che in ognuno di questi ambiti lavorativi il personale mostri caratteristiche professionali molto diverse: alcuni di questi lavori richiedono un titolo di studio, altri no; alcuni sono generici altri specialistici; alcuni ruoli hanno uno sviluppo naturale gerarchico, altri di "profondità" (es. i professionisti), altri di "ampiezza". Tutte queste caratteristiche differenti creano segmenti diversi del mercato del lavoro, caratterizzati da esigenze e aspettative diverse. Ad esempio l'introduzione di dimensioni gerarchiche nel caso delle educatrici di infanzia non avrebbe probabilmente effetti positivi, come accade invece nell'area della produzione di beni. Così un rafforzamento della standardizzazione dei processi avrebbe un effetto di miglioramento delle certezze e della prevedibilità dell'area regolativa, mentre probabilmente produrrebbe rigidità nell'area dei servizi. Queste differenze hanno implicazioni notevoli per quanto riguarda le politiche di gestione del personale e richiedono l'adozione di logiche e strumenti diversificati.

Da questo punto di vista, ad esempio, la valutazione delle competenze con una logica a 360 gradi sarebbe più plausibile tra le maestre d'asilo (poca gerarchia, tolleranza all'incertezza), mentre la valutazione delle posizioni o l'incentivo di prestazione sarebbe più adeguato nel caso dei lavori pubblici; infine, una valutazione fondata sul rispetto di tempi definiti dalle norme sarebbe certamente più adeguata all'area amministrativa. Gli stessi sistemi adottati in contesti differenti creerebbero reazioni diverse e non sempre positive. Ma oltre a questi aspetti di carattere professionale, le esigenze di sviluppo sono anche determinate da preferenze di carattere individuale. Così possono ad esempio esistere modalità di comportamento orientate ai risultati, all'affiliazione oppure al potere. Come abbiamo avuto modo di osservare dalle esperienze, nelle pubbliche Amministrazioni esistono lavori diversi che richiedono motivazioni e sviluppi differenti. Contemporaneamente esiste un'offerta di lavoro caratterizzata da profili psicologici differenti di cui tener conto per rendere più ampia possibile l'area di accettazione delle condizioni di impiego, sia per l'organizzazione che per il lavoratore.

Tabella 10.4. Alcune variabili di segmentazione del mercato del lavoro interno

<i>Variabili di segmentazione</i>	<i>Esempi</i>
<i>Politiche</i>	<i>Regolative, redistributive</i>
<i>Strategie</i>	<i>Personalizzazione, prevedibilità, universalità</i>
<i>Processi</i>	<i>Regolativi, produttivi (di beni e/o servizi)</i>
<i>Contributo professionale</i>	<i>Combinatorio, specialista, operativo</i>
<i>Orientamenti culturali</i>	<i>Gerarchia, scambio, comunità</i>
<i>Valori guida/obiettivi</i>	<i>Regolarità, soddisfazione utente, professionalità, risultato/prodotto, efficienza</i>
<i>Competenza richiesta</i>	<i>Giuridica, economica, tecnica, sociologica</i>

Tabella 10.5. Un esempio di segmentazione del mercato del lavoro con l'impiego di sole due variabili: processo e contributo professionale

<i>Contributo</i>	<i>Combinatorio</i>	<i>Specialistico</i>	<i>Operativo</i>
<i>Processo</i>			
<i>Servizi alla persona</i>	<i>Coordinatori</i>	<i>Docenti</i>	<i>Ausiliari</i>
<i>produzione di atti amministrativi</i>	<i>Responsabili di processo</i>	<i>Tecnici esperti di procedura</i>	<i>Applicati Terminalisti</i>
<i>controllo</i>	<i>Comandanti</i>	<i>Ispettori</i>	<i>Vigili</i>
<i>Produzione di beni</i>	<i>Capi reparto e capi squadra</i>	<i>Progettisti e tecnici delle misure</i>	<i>Operai</i>

Nelle realtà più avanzate abbiamo notato che, data la complessità del sistema della domanda e dell'offerta di lavoro, le soluzioni adottate per sviluppare la motivazione dei collaboratori sono diverse e non limitate alla leva retributiva. In sostanza, in questi casi, emerge una lettura dei problemi di gestione del personale più complessiva in grado di prendere in conto i diversi strumenti a disposizione, a partire dall'analisi delle esigenze dei segmenti che caratterizzano la domanda e l'offerta di lavoro.

Dall'analisi emerge la necessità, all'interno dell'Amministrazione di evitare l'impiego di logiche di valutazione/retribuzione indipendenti dal contesto, di procedere a forme graduali di sperimentazione, di adattare le modalità di direzione ai singoli segmenti (marketing interno). Alcune Amministrazioni dimostrano che tale differenziazione può essere gestita sfruttando le opportunità offerte dai nuovi contratti di lavoro e secondo una strategia complessiva che consideri le esigenze e gli obiettivi di sviluppo dei diversi segmenti, agisca in modo articolato, utilizzando tutte le leve di gestione del personale non solo quelle retributive.

10.3.3 Ascoltare i lavoratori e coinvolgere i dirigenti per impostare le politiche di direzione e valutarne gli effetti

Dalle esperienze esaminate appare con evidenza che i risultati migliori sono stati raggiunti nei casi in cui le politiche di direzione del personale non solo hanno definito in modo attento i diversi segmenti socio-professionali, ma hanno anche individuato le esigenze di sviluppo attraverso percorsi di analisi e di ascolto dei lavoratori.

In particolare è interessante sottolineare che anche nel settore pubblico cominciano ad essere realizzate iniziative di analisi retributiva e di *employee satisfaction* e si stanno affermando, soprattutto nei contesti ad alta presenza di professionisti, forme significative di partecipazione all'organizzazione del lavoro. Ascoltare i lavoratori, sotto forme diverse (indagine di clima, soddisfazione sul lavoro, comitati e gruppi di miglioramento, ecc.), può avere una duplice valenza. In primo luogo quella di raccogliere informazioni utili per supportare il processo decisionale di selezione degli obiettivi prioritari da perseguire nella gestione del personale. Inoltre le attività di ascolto e di analisi rappresentano gli strumenti per realizzare la valutazione degli effetti dell'introduzione delle nuove politiche di direzione del personale. Strumenti di ascolto sono cioè utili per mettere a punto processi di riflessione e apprendimento tesi a capire se gli obiettivi prioritari sono stati raggiunti, se si sono verificati effetti inattesi di segno positivo o negativo, se le scelte effettuate devono essere rafforzate o se, al contrario, occorre intervenire per correggere il tiro.

In altre parole, si tratta anche attraverso l'ascolto dei lavoratori, di valutare se le azioni avviate si sono rivelate capaci di rispondere ai bisogni critici che le avevano generate.

Nei casi osservati, emerge un altro ambito in cui la definizione delle strategie di gestione delle risorse umane richiede di sviluppare un'attività di relazione e di coinvolgimento: ci riferiamo alla partecipazione dei di-

rigenti alla formulazione delle politiche di direzione del personale. Quanto più la responsabilità della gestione del personale viene decentrata ai dirigenti dei diversi settori e la funzione del responsabile del personale è quella di fornire un servizio, tanto più la formulazione delle politiche e della piattaforma istituzionale per la contrattazione devono essere stabilite sulla base di un ascolto approfondito delle esigenze dei dirigenti responsabili dei settori. Quanto più, invece, la gestione del personale avviene centralmente ed è sotto la responsabilità di una tecnostruttura, tanto meno il processo di condivisione con i dirigenti risulta rilevante.

Ad esempio, dalle esperienze sembra emergere che è opportuno coinvolgere i dirigenti nella definizione degli obiettivi e strumenti da adottare, soprattutto quando i meccanismi di carriera o i sistemi di valutazione del personale prevedono forti margini di discrezionalità e autonomia per i dirigenti stessi.

Questo processo di coinvolgimento si è rivelato utile per tre ragioni:

1. ha consentito una definizione delle priorità più adeguata al contesto e una maggiore articolazione dei sistemi operativi;

2. ha permesso una graduale maturazione delle competenze gestionali dei dirigenti;

3. ha assicurato una maggiore assunzione di impegni e una più forte responsabilizzazione dei dirigenti; nei casi in cui non c'è stata condivisione, infatti, questi ultimi hanno spesso mostrato atteggiamenti di rifiuto o di utilizzo inadeguato degli strumenti di gestione accusando l'ufficio personale di voler introdurre novità non sempre gradite ai collaboratori.

I casi analizzati ci suggeriscono, in definitiva, di guardare alla direzione del personale come ad un processo in cui intervengono soggetti diversi e che richiede la capacità di mettere in relazione tutti gli attori del sistema, in una chiara distinzione dei ruoli, ma nell'ambito di obiettivi il più possibile condivisi.

10.3.4 Selezionare gli obiettivi di gestione del personale

Nel corso della nostra esperienza abbiamo osservato che solo in alcuni casi che hanno poi avuto esiti interessanti le politiche di gestione del personale hanno un preciso indirizzo. Questo è molto evidente ad esempio nel modo di impostare le relazioni sindacali. Solo raramente è chiara la strategia negoziale: la contrattazione viene affrontata istituto per istituto senza particolari priorità rispetto a obiettivi e modalità di gestione.

Nelle politiche di direzione del personale, è importante individuare alcuni obiettivi che si ritengono centrali cioè selezionare quelli che, in un da-

to contesto, sembrano essere prioritari o perché particolarmente critici o perché strategici. Le scelte possono dipendere dai fattori di contesto sopra evidenziati o da specifiche ragioni che emergono nel corso delle attività. La selezione degli obiettivi consente di focalizzare gli sforzi e di rendere coerenti le azioni con i bisogni e le opportunità di gestione e sviluppo.

Le leve di direzione (le politiche retributive, le forme di mobilità, le strategie contrattuali etc.) trovano così un orientamento che guida le scelte e le rende coerenti.

Inoltre le finalità possono essere differenti nei diversi segmenti socio-professionali in funzione delle diverse dimensioni critiche presenti. Dai casi osservati sono emersi alcuni obiettivi tipici:

1. L'equità: modo equo. Si tratta di individuare i criteri per definire l'equità e trovare le soluzioni operative per raggiungerla. L'equità può riguardare la relazione con l'interno o con l'esterno e può basarsi sul tipo di lavoro che i dipendenti sono chiamati a svolgere. Ad esempio la differenziazione retributiva basata sulla valutazione delle posizioni è un tipico sistema di rispetto di questo tipo di equità. Altri criteri possono comunque essere presi a base di riferimento per valutare l'equità: la prestazione fornita, le opportunità di accesso alle carriere, i percorsi formativi proposti, i meccanismi di selezione adottati etc.

2. L'attrattività: il problema non è tanto quello di assicurare ai lavoratori un trattamento equo e "giusto", ma quello di rendere l'organizzazione "appetibile" per professionisti particolarmente difficili da reperire e mantenere. In questo caso si selezionano segmenti critici sotto il profilo del valore e rispetto a questi si impostano politiche che assicurino all'organizzazione una capacità di attrarre figure indispensabili per l'organizzazione.

3. La flessibilità: in questo caso si tratta di politiche il cui obiettivo è di adeguare costantemente la disponibilità di risorse alle esigenze organizzative. Sono di questo tipo le politiche tese a ottimizzare l'impiego dei dipendenti (es. apertura prolungata dei musei), a rendere compatibili orari di lavoro e di servizio (es. lavori ciclici o stagionali), ad ampliare lo spettro delle attività su cui è possibile impiegare i lavoratori (es. maggiore esigibilità delle mansioni), a rendere più agevole il reperimento temporaneo di personale (es. lavoro atipico). In questo caso l'obiettivo non è tanto quello di essere equi o di essere attrattivi, quanto quello di ampliare la capacità produttiva senza creare situazioni di surplus e/o carenze.

4. La motivazione: in questo caso l'obiettivo è quello di aumentare il grado di responsabilizzazione e di identificazione con l'organizzazione, al fine di favorire un impegno nel lavoro superiore rispetto a quello

derivante dal mero rapporto di scambio tra attività prestata e salario percepito. In questo caso le politiche di direzione non si limitano alla dimensione retributiva ma coinvolgono altri aspetti, quali ad esempio l'autonomia organizzativa, la comunicazione interna, la relazione con il capo e i colleghi.

5. Il consenso: in questo caso non si tratta di avere particolari obiettivi di attrattività, motivazione o altri vantaggi per l'organizzazione ma di promuovere un clima di condivisione all'interno del contesto lavorativo. A tal fine oltre alle relazioni sindacali è possibile agire su altre leve della direzione del personale quali la retribuzione o l'organizzazione del lavoro. Questo obiettivo è perseguito non solamente nei contesti in cui la dirigenza non è responsabilizzata rispetto agli obiettivi (in questo caso prende la forma di "pace sociale") ma più coerentemente, dove esiste un forte orientamento al lavoro di gruppo e alla cooperazione, come in alcuni casi di lavoro professionale.

6. La valorizzazione: questo obiettivo può essere facilmente confuso con quello precedente della motivazione. In realtà, mentre nel caso l'attenzione è posta sulla volontà dell'individuo di aderire alle richieste dell'organizzazione e di acquisire un maggiore *empowerment* sul lavoro, in questo caso l'obiettivo è quello di assicurare all'organizzazione la presenza di individui competenti. Le politiche retributive, di selezione, di formazione, hanno in questo caso l'obiettivo comune di favorire nel migliore modo possibile l'utilizzo ottimale delle competenze del personale, "capitale umano" dell'organizzazione.

Come è evidente dagli esempi riportati, questi obiettivi specifici non sono necessariamente alternativi: a volte si intrecciano, a volte sono complementari, a volte di difficile coesistenza, o a volte, ancora, si rafforzano a vicenda.

Osservando le politiche di direzione del personale e di relazioni sindacali è sembrato che le migliori esperienze fossero quelle in cui sono stati selezionati gli obiettivi prioritari. In questi casi è emersa una filosofia che ha consentito, da un lato, di impostare politiche di gestione finalizzate e, dall'altro, logiche contrattuali negoziali più esplicite.

10.3.5 Definire ruoli e competenze per la direzione del personale

Perché le politiche di direzione del personale trovino un terreno adeguato è necessario sviluppare competenze diffuse nella gestione delle risorse umane. In particolare, da un lato, occorre rafforzare le competenze di chi occupa posizioni di responsabilità nelle strutture di direzione del personale, dall'altro, occorre far evolvere quelle di chi ha il compito di ge-

stire quotidianamente i dipendenti (i dirigenti e i responsabili apicali dei servizi). Le carenze si evidenziano soprattutto nella gestione dei sistemi di valutazione del personale: spesso abbiamo osservato dirigenti che rifiutavano di utilizzarli (o li utilizzavano in modo non coerente), responsabili del personale che delegavano la responsabilità di introdurre tali strumenti a società di consulenza, oppure nel campo delle relazioni sindacali, che non coinvolgevano i colleghi nella progettazione della piattaforma negoziale, o addirittura non la predisponevano affatto.

Senza questa cultura e senza queste competenze è molto difficile ottenere buoni risultati nella gestione del personale.

Ma a monte ci è sembrato di cogliere qualche confusione nella percezione di ruolo e, di conseguenza, riguardo le diverse competenze che devono essere sviluppate.

La direzione del personale è una classica funzione di staff delle organizzazioni e comprende le attività di programmazione del personale, di reclutamento, selezione, inserimento, di valutazione del lavoro, di gestione delle carriere e della mobilità, di attuazione delle politiche retributive, di sviluppo delle competenze del personale, di gestione delle relazioni sindacali. Non fa parte, invece, delle attività di direzione, l'Amministrazione del personale (es. la tenuta delle paghe e stipendi, le ferie, le assenze, le malattie) se non in quanto collegata, sotto il profilo informativo, alle attività citate in precedenza (es. un alto tasso di assenteismo è un tradizionale sintomo di demotivazione).

Il compito della direzione del personale si giustifica in quanto strumentale al funzionamento dell'organizzazione.

Dalle esperienze, abbiamo osservato che questa funzione può essere interpretata in almeno due modi:

1. Tecnostruttura centralizzata: in questi casi la direzione del personale definisce e attua le politiche sopra individuate in modo autonomo e centralizzato. Gestisce le assunzioni, la mobilità, la valutazione e lo sviluppo del personale, le trattative sindacali, in un'ottica di standardizzazione e controllo centrale delle attività. La scelta di questa impostazione presuppone una certa uniformità dei processi produttivi e un'articolazione del sistema professionale modesta. D'altra parte la scelta di configurare in questo modo la direzione del personale si è dimostrata utile nelle situazioni in cui tradizionalmente non esisteva questa funzione (distinta dall'amministrazione) o comunque si intende introdurla per la prima volta, assicurando un presidio forte e riconosciuto.

2. Servizio per la linea: questi casi presuppongono che la gestione del personale non sia appannaggio esclusivo della direzione del personale, ma

che sia fondamentalmente condivisa con la “linea”, cioè con i responsabili dei servizi finali. In questa situazione la funzione della direzione del personale non è tanto quella di gestire direttamente le politiche, quanto quella di definire, attraverso il coinvolgimento dei colleghi gli orientamenti, di supportarli nella valutazione dei risultati, ponendosi in una logica di consulenza e servizio. La direzione del personale cioè elabora e mette a disposizione delle altre funzioni strumenti articolati di gestione e si occupa di sostenere il loro impiego attraverso un’attività di affiancamento, senza intervenire direttamente. Questa scelta presuppone il riconoscimento di un forte decentramento organizzativo e l’esistenza di una cultura di direzione da parte dei colleghi delle strutture di linea. Infatti introdurre questa logica in ambiti dove non esiste una radicata tradizione, comporta il rischio di non avere nessun tipo di gestione del personale.

Tali condizioni inoltre devono essere presenti non solo tra i dirigenti, ma soprattutto nella direzione del personale: una direzione “tecnostruttura centralizzata” viene riconosciuta comunque perché istituzionalmente dedicata a svolgere quelle funzioni; una direzione servente è invece legittimata solamente in quanto capace di esprimere utilità per i colleghi. Il rischio di intraprendere troppo frettolosamente la strada del decentramento sta proprio qui: di appoggiare su gambe ancora gracili le politiche di direzione e di rendere inutili gli sforzi di coloro che timidamente stanno sviluppando le proprie competenze. Come sempre è un problema di equilibrio e di capacità di contestualizzare le scelte rispetto alla realtà delle Amministrazioni.

È fondamentale riflettere su questi modelli perché le competenze richieste dai due approcci sono profondamente differenti: più simili a quelle del manager nel primo caso, più vicine a quelle dell’esperto e del consulente di gestione delle risorse umane quelle del secondo.

Lo sviluppo delle competenze dei dirigenti degli altri servizi, nella gestione delle risorse umane, deve andare di pari passo con quello dell’Ufficio di direzione del personale. Più la cultura della gestione diviene patrimonio diffuso dell’organizzazione, più la responsabilità della direzione del personale si evolve verso forme di servizio.

Un esempio molto diffuso che abbiamo osservato riguarda la gestione della progressione orizzontale: nonostante l’articolazione complessa dei sistemi di valutazione, raramente i dirigenti dei servizi hanno differenziato i loro giudizi sottraendosi ad una responsabilità del proprio ruolo, non ancora divenuta routine. Lo sviluppo di competenze diffuse di direzione del personale è un requisito fondamentale per l’efficacia delle nuove politiche.

Un’ulteriore osservazione riguarda il ruolo dei dirigenti di linea. La sensazione è che non esista una definizione unica della figura del diri-

gente. Sembrano infatti emergere almeno tre modelli che prevedono altrettante modalità di gestione del personale.

1. Lo specialista. Questo è il caso più ricorrente nelle amministrazioni pubbliche. Il responsabile non gestisce l'organizzazione dell'ufficio, ma è il maggiore esperto della materia che l'ufficio tratta. Può contare su una competenza tecnico-professionale e non su quella manageriale. In questo caso la gestione del personale non si basa su strumenti formalizzati, ma assume le caratteristiche proprie dei contesti professionali. Il controllo avviene sul lavoro, è curato l'apprendimento specialistico, ma non si assegna grande importanza alle dimensioni di integrazione organizzativa e allo sviluppo dei collaboratori. L'attenzione alle competenze è più rivolta alle dimensioni conoscitive che a quelle comportamentali e di abilità. La selezione del personale avviene tramite test che valutano la competenza specialistica e lo sviluppo di carriera segue lo stesso criterio.

2. Il gestore. In questo caso al dirigente viene chiesto di presidiare risultati e risorse e gli vengono assegnati obiettivi definiti e misurabili. È attento alla gestione e allo sviluppo dei collaboratori, cura le capacità realizzative e l'orientamento all'efficacia e all'efficienza, privilegiando quindi l'attuazione delle politiche pubbliche rispetto alla loro formulazione.

3. L'innovatore. Questo tipo di dirigente non si limita a presidiare la "fase discendente" del processo di produzione della politica pubblica (l'implementazione), ma contribuisce in modo creativo a trovare nuove opportunità perché il suo servizio offra maggiore valore, a innovare sul piano tecnico e del reperimento delle risorse, a coagulare il consenso politico degli amministratori (che rimangono i decisori) e dei cittadini. La creatività e la capacità di visione strategica di questo tipo di dirigente non è rivolta solamente all'interno, ma all'esterno. Verso i suoi collaboratori opera più attraverso visioni e valori condivisi, responsabilizzandoli e rendendoli autonomi. Privilegia la dimensione di sviluppo delle competenze di pensiero e di tipo relazionale.

A questi tre modelli corrispondono diversi stili di direzione del personale non necessariamente incompatibili, ma che richiedono competenze differenti e strumenti e modalità coerenti con i diversi approcci.

10.3.6 Introdurre strumenti per la direzione del personale

La gestione di politiche del personale si fonda certamente sulla capacità di porre attenzione al contesto e di formulare proposte coerenti, su una cultura e competenze di direzione diffuse, ma richiede anche il possesso di adeguati strumenti. Tra questi alcuni ci sembrano fondamentali nelle esperienze di contrattazione integrativa.

1. Sistemi di pianificazione

L'obiettivo dei processi di pianificazione del personale è di garantire la coerenza tra i servizi da realizzare e la quantità-qualità delle risorse umane disponibili. Dato che le diverse leve di gestione del personale (selezione, formazione, valutazione, mobilità orizzontale e verticale, retribuzione) incidono sulle dimensioni quantitative e qualitative delle risorse umane, la pianificazione rappresenta un momento di sintesi e integrazione.

L'esigenza di utilizzare strumenti di pianificazione nasce dalla necessità di prevedere e assicurare una disponibilità di risorse umane adeguate ai fabbisogni dell'organizzazione.

Tradizionalmente, la pianificazione del personale nelle Amministrazioni è stata condotta sulla base della dotazione organica prevista per ciascun profilo professionale, prevedendo come modalità contrattuale quasi esclusiva il rapporto di lavoro a tempo pieno e non a termine. Inoltre, i profili professionali erano strutturati in maniera da non facilitare un utilizzo flessibile delle risorse attraverso una mobilità di ruolo o di posizione. Infine la scarsa attenzione alla valutazione del personale non consentiva di tenere conto nella pianificazione di alcune rilevanti caratteristiche individuali delle risorse umane presenti.

Attualmente, invece, tutti questi elementi che riducevano i margini di manovra nella gestione del personale, e in un certo senso ne semplificavano la pianificazione, stanno subendo dei cambiamenti: l'introduzione di forme flessibili di lavoro, la possibilità di ridefinire i profili professionali, lo stesso ordinamento professionale riformato, nonché la maggiore attenzione ai processi di valutazione, forniscono le opportunità per pianificare e gestire i flussi di personale in modo più adeguato ai fabbisogni, ma utilizzando modalità più complesse di quelle tradizionali. Attraverso gli strumenti di pianificazione è possibile:

- Conoscere la composizione della forza lavoro, tenere conto delle competenze professionali, delle prestazioni, e delle caratteristiche socio-demografiche del personale;
- Prevedere i livelli di organico futuri, considerando le caratteristiche già citate;
- Monitorare le politiche del personale (in particolare acquisizione, forme contrattuali, formazione, mobilità, retribuzioni) attraverso l'analisi delle informazioni sulle risorse presenti.

È evidente come una pianificazione del personale articolata richieda alla base un sistema informativo che consenta di gestire ed elaborare le informazioni relative alle variabili ritenute rilevanti.

2. Sistemi informativi

In coerenza con le esigenze di pianificazione e gestione più complesse, il sistema informativo del personale deve consentire al responsabile del personale di disporre di informazioni aggiornate per ciascun dipendente, o per gruppi di dipendenti, relative a:

- dati anagrafici: sesso, età, posizione familiare, residenza;
- curriculum: scolarità, formazione successiva, esperienza in altre organizzazioni;
- valutazioni individuali riguardo le: conoscenze, attitudini, capacità, competenze, prestazioni;
- collocazione organizzativa: area, categoria e posizione economica, posizione lavorativa, retribuzione;
- dinamica organizzativa: anzianità nell'Amministrazione, nella qualifica, nella posizione, mobilità orizzontale e verticale;
- modalità della prestazione: assenze, turni, ferie, trasferte, ore straordinarie.

Un sistema informativo così strutturato e con le opportune procedure di elaborazione, costituisce la base per diversi utilizzi. Si tratta in primo luogo di uno strumento essenziale per costruire un quadro di verifica delle caratteristiche del personale, del suo impiego e delle modalità di prestazione. Si pensi ad esempio alla possibilità di monitorare con facilità la distribuzione per sesso, età e anzianità del personale, oppure di verificare l'andamento delle assenze per qualifica o settore, o ancora di analizzare le medie e la variabilità delle prestazioni dei dipendenti secondo l'applicazione dei sistemi di valutazione. In secondo luogo, il sistema consente di elaborare proiezioni sui flussi di personale in uscita, in entrata e in mobilità, tenendo conto di tutte le variabili rilevanti per pianificare e gestire le risorse umane in coerenza con i fabbisogni dell'organizzazione. Senza una base informativa adeguata, infatti, diventa complicato anche realizzare previsioni semplici ed essenziali, come quelle relative al personale che farà lunghe assenze nell'anno successivo, oppure al turn-over, all'anzianità media o ai livelli di organico in un orizzonte futuro di medio-lungo periodo. In terzo luogo, è possibile fornire ai diversi dirigenti, a costi ridottissimi, informazioni puntuali in vista di decisioni relative alle risorse umane, diminuendo così la dipendenza dal personale e dalle procedure amministrative. Infine, il sistema informativo consente di fornire assistenza e informazioni ai singoli dipendenti sulla loro posizione in riferimento alle diverse variabili del sistema.

3. Sistemi di valutazione del personale

Numerose scelte di politica del personale delle amministrazioni vengono realizzate, come si è già avuto modo di osservare nel capitolo 8, tramite il ricorso più o meno formalizzato a sistemi di valutazione del lavoro. Tali sistemi, normalmente, non sono finalizzati solamente a gestire le quote discrezionali di retribuzione previste dai contratti di lavoro, ma sono rivolti anche a migliorare le prestazioni e aumentare l'integrazione del personale, a individuare le potenzialità individuali per far fronte ai bisogni di crescita dell'organizzazione e di sviluppo personale e, più in generale a valorizzare i soggetti migliori, orientare i comportamenti, modificare il sistema dei valori, favorire la legittimazione e l'esercizio dell'autorità di direzione.

Proprio per la pluralità di obiettivi, la progettazione di un sistema di valutazione non può prescindere dalle finalità che si intendono perseguire e operare alcune scelte coerenti con gli obiettivi ritenuti prioritari.

In particolare, con riferimento agli obiettivi stabiliti, si tratterà di scegliere se si intende valutare l'individuo, la posizione di lavoro, la prestazione e il risultato, il grado di condivisione ed il livello di appartenenza all'Amministrazione, il tempo trascorso nell'Ente. Anche nei casi in cui la valutazione viene circoscritta ad obiettivi retributivi, la pluridimensionalità del problema rende necessario articolare la valutazione almeno in funzione dei seguenti fattori: la posizione, la prestazione, le caratteristiche individuali e le potenzialità future.

- **La valutazione delle posizioni.** Costituisce il tentativo più discusso e compiuto di elaborare un metodo di valutazione oggettivo con riferimento ai contenuti della prestazione lavorativa. Questa scelta è tesa a valutare e remunerare la copertura di un ruolo, l'accettazione degli obiettivi e del sistema di autorità.

Dal punto di vista metodologico la valutazione della posizione richiede almeno due fasi: l'esame della posizione (analisi, descrizione) e la valutazione vera e propria (fattori e valutazione di questi).

Le metodologie utilizzate a tal fine sono molteplici. Le due principali riguardano la valutazione globale e quella analitica.

- **La valutazione delle prestazioni.** A differenza della valutazione delle posizioni, riguarda la verifica di una prestazione esplicitamente richiesta e predefinita. L'attenzione è rivolta a quanto accaduto nel passato e, nei sistemi finalizzati alla gestione delle retribuzioni, prevale più una logica di scambio che (come nel caso precedente) di accettazione di ruolo.

La valutazione delle prestazioni è volta a supportare l'attuazione di politiche di gestione del personale quali la selezione, la formazione, lo sviluppo delle carriere.

Sul piano strettamente retributivo la valutazione delle prestazioni si prefigge di incentivare e sviluppare la produttività, creare dinamiche concorrenziali nel mercato interno del lavoro, responsabilizzare direttamente il management nella gestione di parte della retribuzione.

La differenziazione degli obiettivi del sistema e la moltiplicazione dei parametri di progettazione (chi valuta, cosa si valuta, come si raccolgono le informazioni, quale grado di trasparenza, quali procedure, etc.), evidenziano la complessità tecnica del sistema di valutazione delle prestazioni. Sotto il profilo metodologico, i sistemi si distinguono sulla base di diverse logiche classificatorie. Prendendo in considerazione, ad esempio, il grado di oggettività/soggettività dei metodi, si individua un continuo di sistemi che va dal giudizio globale sull'individuo, alla valutazione per obiettivi basata sul raggiungimento di risultati specifici richiesti al valutato. Intermedi a questi estremi sono collocati i sistemi volti a valutare in modo analitico alcuni fattori esprimenti specifici comportamenti richiesti agli individui (più soggettivi) e i sistemi tesi a valutare i risultati generali del lavoro riferiti alla mansione richiesta (più oggettivi). I sistemi collocati nella parte "oggettiva" del *continuum* rappresentano sistemi di valutazione delle prestazioni, mentre gli altri vengono considerati sistemi di valutazione del merito.

• **La valutazione delle competenze.** Il concetto di competenza, abbastanza intuitivo sul piano pratico, non lo è affatto sul piano teorico.

Sul piano metodologico esistono molte varianti, così come sono numerosi i tentativi di codificare le competenze in termini assoluti.

In modo particolare è possibile seguire: un processo deduttivo che parte dalla descrizione del ruolo o dalla ricostruzione del processo per meglio interpretare le competenze teoricamente necessarie per ricoprirlo; un processo induttivo che parte dall'analisi empirica e dal confronto delle competenze possedute da individui con prestazioni medie e individui con prestazioni eccellenti impegnate in un determinato ruolo. In termini analitici la seconda scuola di pensiero propone, come tecniche di rilevazione, l'intervista sugli eventi comportamentali (BEI) o sugli incidenti critici, con diverse varianti che prevedono l'utilizzo di questionari o l'ampliamento ad altri soggetti dell'analisi per avere maggiori informazioni di controllo.

Al di là delle modalità di rilevazione molto numerosi sono i tentativi di codificazione e di costituzione di dizionari di riferimento.

Sul piano delle applicazioni, la valutazione delle competenze viene utilizzata per implementare diversi aspetti delle politiche di gestione del personale, come la selezione, lo sviluppo delle carriere, la formazione, le retribuzioni.

10.3.7 *Impostare corrette relazioni sindacali*

In molte circostanze ci siamo trovati di fronte ad Amministrazioni che lamentavano un'eccessiva rigidità delle organizzazioni sindacali nella contrattazione decentrata. In particolare ci veniva segnalato come alcuni principi innovativi, dichiarati a livello nazionale non trovassero poi riscontro nei concreti comportamenti tenuti dalle parti ai tavoli negoziali locali. Quello che però è apparso evidente è che mentre il sindacato ha chiaro il proprio ruolo, la propria strategia (giusta o sbagliata non è nostro compito valutare), i propri obiettivi e la propria piattaforma, dal punto di vista datoriale tutto questo è molto più incerto. In molti casi non è chiara la composizione della delegazione trattante, raramente sono esplicitati gli obiettivi e formalizzate le proposte istituzionali, in pochi casi c'è la disponibilità ad affrontare il conflitto con le sue inevitabili conseguenze.

In sostanza, mentre da parte sindacale esiste una tradizione contrattuale ben consolidata e un'organizzazione capace di sostenere tale attività, da parte pubblica invece si è evidenziata una minore determinazione nella negoziazione e l'assenza di strutture in grado di assicurare un collegamento interistituzionale utile a fronteggiare la maggiore "capillarità" organizzativa del sindacato. In questo senso sono emersi due elementi di debolezza della parte datoriale:

- l'assenza di coordinamento nelle politiche contrattuali e la propensione alla negoziazione ente per ente;
- l'assenza di chiare strategie di relazioni sindacali.

Il primo problema si può esprimere così: il sindacato conosce quanto avviene in ogni punto di contrattazione e quando riesce ad ottenere risultati positivi per i lavoratori li ripropone in ogni punto. Un'amministrazione, magari un piccolo comune, può fronteggiare questa situazione solo con l'aiuto di una strategia comune di parte datoriale fondata su impegni condivisi.

La seconda questione è più delicata: il problema si pone in termini di strategie di relazioni sindacali a livello di Ente. Occorre chiarire secondo quale logica viene impostata la contrattazione. Ad esempio:

- **Contrattazione di tipo distributivo:** rientra nella categoria dei giochi a somma zero. Il guadagno di una parte costituisce una perdita per l'altra e viceversa. Questa situazione presenta un elevato potenziale di conflitto.

- **Contrattazione di tipo integrativo:** rientra nella categoria dei giochi a somma variabile in quanto da un accordo entrambe le parti possono guadagnare; si basa su un atteggiamento cooperativo e sulle contropartite che le parti possono concedere in cambio di tale cooperazione.

La scelta di queste strategie è influenzata dal modo in cui le parti definiscono i propri obiettivi e le modalità di relazione.

Inoltre la negoziazione di tipo integrativo prevede che le parti:

- a) si sentano impegnate a risolvere un problema comune
- b) esprimano richieste in modo trasparente e gli interessi emergano con chiarezza
- c) cerchino soluzioni negoziali senza pregiudiziali, riserve, posizioni preconcrete
- d) abbiano visioni strategiche
- e) raccolgano il maggior numero possibile di informazioni necessarie a supportare il processo decisionale.

Nelle Amministrazioni molte di queste condizioni sono assenti sia per ragioni di natura strutturale (nel settore pubblico non esiste il “vincolo del mercato” a cui ancorare la contrattazione e quindi sentirsi “nella stessa barca” è piuttosto relativo), che, come osservato al capitolo 9, per una tendenza a gestire in modo approssimativo la contrattazione.

In tal modo ci si è trovati spesso di fronte ad Amministrazioni che non tollerano lo stress del conflitto derivante dalla strategia di tipo distributivo (mal si adatta alle amministrazioni pubbliche che hanno nel consenso un elemento costitutivo) e contemporaneamente non hanno le condizioni per impostare strategie di tipo integrativo.

Ma non è solamente un problema di strategie e di condizioni. Spesso è anche un problema di cultura organizzativa. Per sua natura la contrattazione implica il riconoscimento della legittimità delle parti e delle diverse identità. Spesso questo non accade. La cultura che sta alla base delle relazioni sindacali è una cultura del mercato e dello scambio, solo in parte superata dalle logiche concertative e di partecipazione. La cultura del pubblico impiego è per tradizione fondata sulla gerarchia, sull'unilateralità, sul comando. La preoccupazione diffusa spesso non è quella di incrementare le prestazioni del lavoratore, quanto di soddisfare la volontà del superiore (magari in cambio di protezione). L'amministrazione è sempre stata contemporaneamente datore di lavoro e tutore dei lavoratori. Questa tradizione di paternalismo non ha aiutato ad impostare relazioni sindacali corrette, e anzi ha favorito l'emergere di un'identità di ruolo confusa tanto che il responsabile del personale si è sentito più volte in difficoltà.

Per queste ragioni è necessario definire relazioni sindacali fondate su:

- una chiara identificazione dei ruoli degli attori e degli obiettivi di parte datoriale

- una conduzione delle relazioni sindacali più professionale (proposta istituzionale analitica, pianificazione delle strategie negoziali, etc.).

10.3.8 *Andare oltre quanto previsto dalle norme e dai contratti*

Dirigere il personale non è un problema di adempimento degli istituti contrattuali. Non è sufficiente applicare le norme per dirigere bene il personale:

1. In primo luogo perché occorre avere una strategia chiara di sviluppo a cui collegare gli istituti contrattuali: il contratto non è un obiettivo ma uno strumento e un'opportunità per migliorare le politiche di gestione. Occorre definire un disegno che vada oltre quanto previsto dai contratti, che abbia una sua consistenza autonoma e che guidi le proposte contrattuali in funzione di quella visione e di quei valori

2. In secondo luogo perché gli istituti (e non potrebbe essere altrimenti) incidono sulle motivazioni "estrinseche" del lavoro, ma non possono (e non devono) intervenire sui meccanismi intrinseci di valorizzazione e sviluppo.

Spesso nel pubblico impiego le principali motivazioni al lavoro sono collegate alla possibilità di vedere valorizzata la propria professionalità e all'opportunità di avere influenza sulle politiche pubbliche.

In questo quadro la retribuzione rappresenta un fattore fondamentale di soddisfazione, ma è uno strumento debole per sviluppare la motivazione: le persone lavorano per guadagnare, ma il denaro non è, di solito, l'unica ragione per cui lavorano.

Il sistema di motivazioni estrinseche (il denaro, il riconoscimento) è considerato dai lavoratori importante, ma non sostitutivo di quello delle motivazioni intrinseche (l'interesse per l'attività in sé).

La motivazione all'azione (*commitment*), può essere ricondotta a due tipi. Nel primo gli obiettivi sono definiti dall'esterno, i risultati attesi sono stabiliti e controllati dal management, il comportamento richiesto non è deciso da chi deve condurre il lavoro. Il secondo tipo di attivazione della motivazione è invece basato sul presupposto che i lavoratori trovino autonomamente le ragioni per partecipare in modo attivo al lavoro. Ovviamente il primo tipo contribuisce a rafforzare la partecipazione attiva in modo molto più contenuto rispetto al secondo, che risulta più efficace per il successo dei processi di cambiamento.

In particolare la logica del *commitment* esterno ("fai il lavoro nel modo che ti dico") conduce, a volte ad inibire l'iniziativa dei lavoratori, orientandoli al rispetto delle regole imposte e delle direzioni impartite. Il *commitment* esterno diviene in questo senso anche un meccanismo di fu-

ga e, in un qualche modo, di sopravvivenza e adattamento al cambiamento per tutti coloro che manifestano timore verso l'assunzione di responsabilità.

Da questo punto di vista, per attivare il *commitment* interno, i tradizionali sistemi di ricompensa estrinseci (incentivi, sentieri di carriera, premi), non sembrano essere sufficienti. Naturalmente non sempre è necessario attivare *commitment interno*: nei lavori routinari ad esempio si rischia solamente di produrre frustrazione, mentre nei lavori professionali è decisamente utile. Tutto ciò conferma la necessità di riflettere di più sulla complessità del mercato del lavoro interno e sulla necessità di articolare il sistema di incentivi al lavoro tramite l'impiego di un sistema articolato di leve organizzative e culturali.

Occorre avere molta attenzione ad applicare nel management pubblico i principi di quello privato. Secondo i responsabili del personale è più in generale un problema di clima, di assunzioni di rischio e di tensioni emotive più elevate, di valori da trasmettere e di codici morali da rispettare, così come comportamenti da seguire e di scelte molteplici da sorreggere e sviluppare.

Anche tenendo conto degli scenari di cambiamento in corso, fermare l'attenzione del lavoro pubblico sulle tecniche di controllo e sui meccanismi di ricompensa sembra davvero la risposta all'assenza di altri obiettivi più impegnativi.

La natura del cambiamento in corso richiede di investire sul *commitment* interno, sul senso di appartenenza dei lavoratori alle istituzioni e sull'immagine di sé.

In questo quadro la direzione del personale può assumere un ruolo centrale nella costruzione del significato profondo del lavoro, della identità professionale e dello sviluppo del "capitale sociale" dell'organizzazione. Il passaggio ad un orientamento ai valori richiede anche, per i lavoratori, investimenti sul piano della competenza emotiva (e non solo strumentazioni tecnico gestionali), l'attenzione a evitare il conflitto, lo sforzo di sviluppare la comunicazione all'interno delle organizzazioni al di là di quanto previsto dai canali formali di relazione.

10.4 Un sistema di opzioni possibili per la direzione del personale

Dal nostro viaggio nel lavoro pubblico, attraverso le esperienze dei responsabili del personale, emerge un panorama ricco di sfumature che consente di trarre riflessioni interessanti.

In questa fase, l'attenzione dei responsabili del personale delle amministrazioni italiane si è concentrata sulla gestione del rinnovo contrattuale. Si è trattato di un momento impegnativo in quanto sono state introdotte nuove regole e meccanismi di inquadramento del tutto sconosciuti nel passato.

Ciò ha condizionato, a livello locale, il pieno dispiegamento delle opportunità, messe a disposizione dalla contrattazione nazionale, per innovare le politiche di gestione delle risorse umane.

La maggior parte delle amministrazioni ha mostrato di non possedere ancora le condizioni organizzative e le competenze per affrontare modelli di gestione così avanzati. In molti casi però ci si sta attrezzando per creare tali condizioni, introducendo strumenti e attivandosi per risolvere problemi del passato.

In alcune Amministrazioni più innovative, infine, si osservano comportamenti più coerenti con lo spirito del contratto finalizzati a definire chiari percorsi di carriera, valorizzare le competenze individuali, rendere più flessibile l'impiego delle prestazioni lavorative.

Tabella 10.6. I comportamenti delle Amministrazioni nella contrattazione integrativa

<i>Modelli di comportamento</i>	<i>Parole chiave</i>
Amministrativo	Retribuzioni, non selettivo, strumenti formali
Pragmatico	Creare le condizioni per il futuro, risolvere i problemi passati
Gestionale	Profili definiti, carriere, fasi di sviluppo, strumenti gestionali
Focalizzato sulle competenze individuali	Ruoli molto sfumati, competenze individuali

Osservando più in profondità questi ultimi casi ci è sembrato di intravedere alcuni segnali chiari, non necessariamente positivi, ma utili per capire l'evoluzione degli scenari futuri.

Abbiamo notato che si sta mettendo in moto un processo di cambiamento nella gestione delle risorse umane basato sostanzialmente sul ruolo della gerarchia; viene valorizzata la figura del quadro, ampliata l'area della esigibilità delle mansioni, introdotta maggiore autonomia e discrezionalità del dirigente nei processi valutativi. Sembra cioè emergere un

nuovo modello di gestione che sostituisce quello precedente basato su compiti prescritti, regole rigide di avanzamento, un controllo del lavoro per adempimento.

Tabella 10.7. Le principali tendenze in atto

<i>Tendenze</i>	<i>Parole chiave</i>
Flessibilità	Esigibilità, profili ampi, polivalenza
Discrezionalità	Valutazione dei comportamenti, carriere al dirigente
Gerarchia	Quadri intermedi, aree organizzative, City manager
Depoliticizzazione	Delegazione trattante, rafforzamento del management

Questo nuovo modello mette in luce la tendenza a muoversi verso forme primitive di management, basate appunto sull'attribuzione delle funzioni di coordinamento alla gerarchia.

Questa situazione, che rappresenta il primo stadio di uno sviluppo che si sta timidamente avviando, sembra dare una prospettiva di movimento ad una dinamica organizzativa tradizionalmente bloccata. Bloccate, infatti, erano la mobilità, lo sviluppo professionale, la differenziazione retributiva e complessivamente tutte le leve di gestione del personale.

Nelle Amministrazioni in cui abbiamo rilevato questa nuova tendenza non abbiamo osservato cambiamenti radicali, ma raccolto segnali importanti che indicano che si sta modificando il quadro di riferimento.

Siamo però convinti che questa nuova apertura potrà produrre effetti positivi solamente se gli spazi che si sono creati saranno utilizzati in modo competente. Se al contrario assisteremo a una cattiva gestione, si potranno avere contro-effetti negativi e la richiesta di una nuova regolazione prescrittiva dei comportamenti.

Per questa ragione abbiamo ritenuto importante cogliere i punti di forza delle Amministrazioni, evidenziare le situazioni in cui le innovazioni introdotte hanno prodotto risultati positivi, per tradurli in principi generalizzabili e utili a tutti coloro che stanno avviando il processo di innovazione delle politiche del personale.

Tabella 10.8. I principi per una buona direzione del personale

<i>Principi</i>	<i>Parole chiave</i>
1) Definire politiche del personale coerenti con le strategie di innovazione e con il disegno organizzativo	Strategie: migliorare la gestione, sussidiarietà. Disegno organizzativo: integrazione strutturale, divisionalizzazione, holding
2) Capire il contesto professionale: dal lavoro pubblico ai lavori nelle amministrazioni pubbliche	Mercato interno del lavoro, variabili di segmentazione, esigenze dei segmenti socio professionali
3) Ascoltare i lavoratori e coinvolgere i dirigenti per impostare le politiche di direzione e valutarne gli effetti	Politiche condivise da chi le deve gestire, capire gli effetti sui lavoratori
4) Selezionare gli obiettivi di gestione del personale	Attrattività, motivazione, flessibilità, valorizzazione, consenso, equità
5) Definire ruoli e capacità per la direzione del personale	Direzione del personale: tecnostruttura vs struttura al servizio dei colleghi Dirigenti: specialisti, gestori, esploratori
6) Introdurre strumenti di gestione	Sistema di pianificazione, sistema informativo, sistema di valutazione (posizioni, prestazioni, competenze)
7) Impostare relazioni sindacali corrette	Modelli negoziali: distributivo, integrativo Chiarire il ruolo degli attori Professionalità: piattaforma istituzionale, informazioni a disposizione
8) Andare oltre le norme e i contratti	Contratto: strumento e non obiettivo Valori, competenza emotiva, coinvolgimento, capitale sociale Motivazione all'azione: commitment esterno, commitment interno

Il primo elemento che emerge è l'esigenza di impostare politiche del personale contestualizzate. Non esiste la "soluzione migliore".

Ogni Amministrazione deve partire dalle proprie strategie di innovazione e dal proprio modello organizzativo per impostare le politiche di gestione del personale in modo che esse risultino ad essa coerenti.

In secondo luogo occorre tenere in maggiore considerazione i bisogni dei soggetti che partecipano al sistema. I lavoratori, suddivisi per segmento socio-professionale, devono essere ascoltati per capirne le esigenze di sviluppo e per valutare gli effetti delle politiche di gestione; i dirigenti devono essere coinvolti nel processo decisionale in quanto sono lo-

ro a dovere gestire concretamente gli strumenti introdotti dalla contrattazione integrativa.

Ancora, occorre essere selettivi nella formulazione degli obiettivi per individuare quali sono le priorità di gestione da perseguire e per poter impostare un sistema di relazioni sindacali corretto, basato sulla chiarezza della proposta istituzionale e dei margini di mediazione possibili.

Inoltre occorre sviluppare nuove competenze e un'adeguata strumentazione per la gestione del personale per supportare sul versante operativo il lavoro di chi è impegnato in questo sforzo di innovazione e sviluppo.

Infine si tratta di considerare il contratto non un obiettivo, ma uno strumento e un'opportunità per migliorare le proprie politiche. Occorre definire un disegno strategico che vada oltre quanto previsto dagli accordi, abbia una sua consistenza autonoma e sia in grado di orientare le scelte contrattuali.

In definitiva si chiede a tutti coloro che si occupano di direzione del personale di rinunciare ai vecchi schemi normativi in cui era possibile trovare la soluzione universale ai problemi. In questo nuovo scenario non esistono facili ricette o soluzioni "giuste", ma un sistema di opzioni e alternative da selezionare in funzione delle specifiche esigenze di ogni organizzazione. In questo contesto si può avvertire un maggiore disorientamento, perché i punti di riferimento sono più laschi, ma forse ci si può sentire più liberi di pensare e decidere.

Bibliografia

- ALAM M., *"Public personnel policy in Europe"*, Ministry of Finance Finland, Helsinki 1998.
- ALAM. M., *"Public sector performance: perception versus reality"*, Hallinto extra, Hallinon Kehittämiskeskus, 4:94, Helsinki 1994.
- ALES E., *"Modelli del lavoro pubblico in Europa"*, Angeli, Milano 1986.
- ALLEVA P., D'ALESSIO G., D'ANTONA M., *"Nuovo rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni"*, Ediesse, Roma 1995.
- ANTONELLI S., *"La valutazione a 360°: una prospettiva globale"*, Sviluppo e organizzazione, n. 170, 1998.
- ARAN, *"Newsletter"*, n. 2, 1999.
- AUTERI E., BUSANA O., *"La gestione degli uomini"* Etas, Milano 1985.
- BALDUCCI M. (a cura di), *"Organizzazione e management dell'ente locale"*, Angeli, Milano 1999.
- BATTISTELLI (a cura di), *"La pubblica amministrazione tra riforma e mutamento culturale"*, Angeli, Milano 2001.
- BELLUCCI A., PERO L., *"Organizzazione, personale e competenze"*, Sviluppo e organizzazione, n. 161, 1997.
- BIANCO A., DI FILIPPO A., LAEZZA M., *"La gestione del personale degli Enti locali. Indirizzi operativi per dirigenti e responsabili degli uffici con i poteri del privato datore di lavoro"*, Maggioli, Rimini 2000.
- BIGGIO G., *"La valutazione tra sistemi di gestione e pratiche empiriche"* in *Valutazione e motivazione delle risorse umane nelle organizzazioni* (a cura di Borgogni L.), Angeli, Milano 1998.
- BONARETTI M., *"La riforma Bassanini: l'onere della prova. Per un'analisi organizzativa"*, Quale stato, n. 2, 1997.
- BONARETTI M., *«Contrattazione integrativa e nuovo inquadramento negli Enti locali»* in *Quaderni di Rassegna sindacale*, n. 4, 2000.
- BONARETTI M., DELLA ROCCA G., *"Interventi di produttività ed incentivi nella pubblica amministrazione"* in *Stato sociale, servizi, pubblico impiego*, Jovene editore, Napoli 1990.
- BONARETTI M., LATTANZIO E., *"Incentivi e produttività negli enti locali: fine di un mito?"*, Studi organizzativi, n. 1, 1991.
- BORDOGNA L., *"Pluralismo senza mercato"*, Angeli, Milano 1994.

- BORGOGNI L. (a cura di), *“Valutazione e motivazione delle risorse umane”*, Angeli, Milano 1998.
- BOYATZIS R.E., *“The competent manager: a model for effective performance”*, Wiley, New York 1982.
- BRUNELLO G., CAMUFFO A., *“Velo o vincolo? Note sui sistemi di inquadramento contrattuale in Italia”*, Lavoro e relazioni industriali, n. 1, 1996.
- BUTERA F., CARBOGNIN M., FASULO A.M., *“Classificazione del personale fra strumento di organizzazione e sistema di gestione delle persone: gli sviluppi nelle imprese private e nella pubblica amministrazione”* in Lavoro e relazioni industriali, n. 1, 1996.
- BUTERA F., DONATI E., CESARIA R., *I lavoratori della conoscenza*, Franco Angeli, Milano 1997.
- CAMARDA L., *“Dirigere il Comune. Strumenti di gestione e controllo per il comune”*, ICA 1999.
- CAMUFFO A., *Management delle risorse umane*, Giappichelli 1993.
- CASSESE S., *“Il sistema amministrativo italiano”*, il Mulino, Bologna 1983.
- CECORA G. (a cura di), *“Il ritorno degli incentivi”*, Giuffrè, Milano 1997.
- CECORA G., STANCANELLI A., *“I contratti del pubblico impiego: un bilancio dell'azione dell'Aran”*, Giornale di diritto amministrativo, n. 3, 1995.
- CEMAM, *“Regioni ed Autonomie Locali”*, Edizioni Lavoro, Roma 1999.
- CERASE F.P., *“I dipendenti pubblici”*, il Mulino, Bologna 1994.
- CESARI M., *“Guida all'applicazione del CCNL 1998-2001 al nuovo ordinamento del personale, al CCNL della dirigenza, comparto Regioni”*.
- CLARICH M., IARIA D., *“La riforma del pubblico impiego”*, Maggioli, Rimini 1999.
- CODARA L., *Esperienze significative di partecipazione nel settore pubblico in Germania, Francia, Svezia*, in: *L'impresa al plurale*, Quaderni della partecipazione, 6, 2000.
- COSENTINO F., PROSPERETTI L., *“Produttività, redditività e retribuzioni: dalle parole ai fatti?”*, Industria e sindacato, n. 10, 1988.
- COSTA G., *“Economia e direzione delle risorse umane”*, Utet, Torino 1997.
- COSTA G. (a cura di), *“Manuale di gestione del personale”*, Utet, Torino 1992.
- COSTA G., DE MARTINO S., *“Management pubblico”*, Etas libri, Milano 1985.
- D'ALBERGO E., VASELLI P., *“Un'amministrazione imprenditoriale?”*, Seam, Roma 1997.
- DALLA LONGA R., *“Sistemi informativi sul governo del personale negli Enti Locali”*, Angeli, Milano 1999.
- DELL'ARINGA C., *“Classificazione professionale e carriere retributive. Presentazione”* in Lavoro e relazioni industriali, n. 1, 1996.
- DELL'ARINGA C., *“La contrattazione e le retribuzioni pubbliche 1994-1997: una breve (e parziale) cronistoria”* in *Rapporto Aran sulle retribuzioni 1996*, Dell'Aringa C. (a cura di), Angeli, Milano 1997.
- DELL'ARINGA C. (a cura di), *“Rapporto ARAM sulle retribuzioni 1997”*, Angeli, Milano 1998.
- DELL'ARINGA C. (a cura di), *“Le politiche retributive nel settore pubblico. Un confronto internazionale”*, Angeli, Milano 1995.

- DELLA ROCCA G., *“La differenziazione retributiva nel pubblico impiego. Il caso degli istituti della produttività e della indennità di funzione per dirigenti nel settore degli enti locali”* in Rapporto Aran sulle retribuzione 1996 (a cura di Dell’Aringa C.), Angeli, Milano 1997.
- DELLA ROCCA G., *“La mobilità bloccata: un’analisi del mercato del lavoro interno della pubblica amministrazione”*, Il nuovo governo locale, n. 3, Angeli, Milano 1993.
- DELLA ROCCA G., *Tra Specializzazione e istituzionalizzazione: gli inquadramenti contrattuali nell’era della specializzazione dei ruoli*, in: Lavoro e relazioni industriali, n. 1, 1996.
- DELLA ROCCA G., PROSPERETTI L. (a cura di), *“Salari e produttività. Esperienze internazionali e italiane”*, Angeli, Milano 1991.
- DELLA ROCCA G., RAMPINO L., *“Prima della contrattazione integrativa. Rapporto sul lavoro pubblico e la contrattazione decentrata nel periodo 1995-1998”*, Rubbettino, Catanzaro 2000.
- DI MARIN G.C., *“La valutazione del personale nella scuola”*, Angeli, Milano 1996.
- DI GREGORIO R., *Progetti di cambiamento*, Guerini, Milano 1996.
- DI GREGORIO R., *“Progettare per apprendere nella pubblica amministrazione”*, Guerini, Milano 2000.
- DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *“La politica del personale nel settore pubblico”* La riforma della pubblica amministrazione, Atti delle commissioni e dei comitati di studio, Roma 1994.
- DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *“La riforma del lavoro pubblico ed il nuovo sistema di relazioni sindacali”*, Roma 1999.
- EPSC *“Industrial relations systems in the public sector in Europe”*, Torunn Olsen 1996.
- EBERT STIFUNG F., *“Industrial Relation in the public sector in Europe”*, 1996.
- FERLIE E., ASHBURNER L., FITZGERALD L., PETTIGREW A., *“The new public management in action”*, Oxford university press, Oxford 1996.
- FERRARIO A., TONGIORGI P., *“Strumenti di rilevazione: dall’analisi della posizione alla valutazione del potenziale”* in: *Valutazione e motivazione delle risorse umane nelle organizzazioni*, a cura di Borgogni L., F. Angeli, Milano 1998.
- FERTONANI M., *“La valutazione delle prestazioni e del potenziale manageriale”*, Angeli, Milano 1998.
- FITT D., *“La retribuzione basata sulle competenze”* in *Dalle risorse umane alle competenze* (a cura di Carretta A., Dalziel M.M., Mitrani A.), Angeli, Milano 1992.
- GHERARDI S., *La pratica quale concetto fondante di un rinnovamento nello studio dell’apprendimento organizzativo*, Studi organizzativi, n. 1, 2000.
- GIANI M., *“La valutazione dei risultati nelle regioni e negli enti locali”* in *La valutazione dei risultati nelle pubbliche amministrazioni* (a cura di Reborà G.), Guerini e associati, Milano 1999.
- GREENE R.J., *“Person-focused pay: should it replaced job-based pay?”*, Compensation & benefits management, vol. 9, n. 4, 1993.

- HOOD C., "A public management for all seasons", *Public administration*, vol. 69, n. 1, 1991.
- HOOGHIEMSTRA T., "La gestione integrata delle risorse umane" in *Dalle risorse umane alle competenze* (a cura di Carretta A., Dalziel M.M., Mitrani A.), Angeli, Milano 1992.
- KOHN A., "Why incentive plans cannot work", *Harvard business review*, n. 1, 1993.
- LANCIA F., "La valutazione delle risorse umane: contesti culturali e qualità del servizio", in *Valutazione e motivazione delle risorse umane nelle organizzazioni* (a cura di Borgogni L.), Angeli, Milano 1998.
- LEVATI W., SARAÒ M.V., "Il modello delle competenze", Angeli, Milano 1998.
- MANZOOR ALAM M., "Public Personnel Policy in Europe. A Comparative Analysis of Seven European Countries", Ministry of Finance, Finland 1998.
- MARAFFINI M., RUGGIA A., "Manuale pratico per l'applicazione del nuovo contratto dei dipendenti degli Enti locali", Maggioli, Rimini 2000.
- MARDSEN D. e RICHARDSON R., "Performing for pay? The effects of merit pay on motivation in a public service", *British journal of industrial relation*, vol. 32, n. 2, 1994.
- MARTONE A., "La determinazione degli organici negli enti locali", Angeli, Milano 1997.
- MIGLIOZZI D., "La valutazione del personale degli Enti Locali", Angeli, Milano 2000.
- MOHRMAN A.M. JR., LAWLER F.E., RESNICK WEST S.M., "La valutazione dei dipendenti", Angeli, Milano 1998.
- OECD, "Managing the senior public service: a survey of Oecd countries", PUMA, Paris 1997.
- OECD, "Performance pay schemes for public sector managers", PUMA, Paris 1997.
- OECD, "Private pay for public work: performance – related pay for public sector managers", PUMA, Paris 1993.
- OECD, "Trends in public sector pay in OECD Countries", PUMA, Paris 1997.
- OECD, "Public sector work force adjustments in Oecd countries", Interim report, PUMA, Paris 1998.
- OECD, "The state of the higher civil service after reform: Britain, Canada and the United States", PUMA, Paris 1999.
- OSBORNE D., GAEBLER T., "Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione", Garzanti, Milano 1995.
- OSBORNE D., PLASTRIK P., "Banishing bureaucracy. The five strategies for reinventing government", Addison Wesley, 1997.
- PARIETTI C., *Dalla gerarchia alla conoscenza: una sfida affascinante per i quadri del duemila*, relazione al Congresso, 1999.
- PFEFFER J., "Six dangerous myths about pay", *Harvard business review*, n. 3, 1998.
- POLLIT C., BOUKAERT G., "Public management reform: a comparative analysis", Oxford University Press, Oxford 2000.

- POLLIT C., SUMMA H., "Trajectories of reform: public management in four countries", Public money and management, vol. 17, n. 1.
- PROSPERETTI L., CANANZI G., "I compensi correlati alla qualità" in *I contratti collettivi di comparto* (a cura di Carinci F.), Giuffrè, Milano 1997.
- P.S.I., "Restructuring The public sector. New Zeland experience. Briefing notes" PSIIOD, 1998.
- RATTI F., "La sfida delle competenze", Sviluppo e organizzazione, n. 115 1989.
- RATTI F., "Un modello di sviluppo delle risorse umane basato sulle competenze", Sistema impresa, n. 4, 1992.
- REBORA G. (a cura di), "La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche", Guerini e associati, Milano 1999.
- REBORA G., MENEGUZZO M., "Gli incentivi di produttività negli enti locali", Angeli, Milano 1988.
- REBORA G., RUFFINI R., "La gestione del personale negli Enti Locali", Il Sole 24 ore, Milano 2001.
- RICCIARDI M., "I nuovi sistemi di classificazione del personale nei rinnovi contrattuali 1998-2001", Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, n. 2, vol. 2 1999.
- RIDLEY F., "The new public management in Europe: comparative perspectives", Public policy and administration, vol. 11, n. 1, 1996.
- RODOLFI E., "Produttività e organizzazione nella pubblica amministrazione", Studi organizzativi, nn. 3-4, 1987.
- ROMEI P., "L'incentivo alla produttività nel pubblico impiego", Studi organizzativi, n. 2, 1985.
- ROMEI P., "Risultati e produttività negli enti pubblici", Angeli, Milano 1987.
- RUFFINI R., "Evoluzione della pubblica amministrazione e sistemi retributivi", Angeli Milano 1997.
- RUSSO C., "Il pubblico impiego tra ieri e domani", Edizioni lavoro, Roma 1994.
- SBORLINO V., "L'applicazione degli incentivi alla produttività nella p.a.: riflessioni su alcune esperienze", Studi organizzativi, nn. 3-4, 1987.
- SPENCER L.M. JR., "Il reengineering delle risorse umane", Il sole 24 ore, Milano 1997.
- SPENCER L.M. JR., SPENCER S.M., "Competenza nel lavoro", Angeli, Milano 1995.
- TALAMO V., "Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico in attuazione della legge Bassanini sul decentramento amministrativo. Dal pubblico impiego al lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. La crisi del Dlgs 29/93 e la sua riforma" in: *La riforma del lavoro pubblico ed il nuovo sistema di relazioni sindacali*, Dipartimento della funzione pubblica, Roma 1999.
- TAMASSIA L., "Il nuovo ordinamento professionale del personale dipendente degli enti locali", Lega delle Autonomie Locali, Marche 1998.
- TOMASSINI M. E BONARETTI M., *Le comunità di pratica nei processi di innovazione della pubblica amministrazione*, in BATTISTELLI (a cura di), *La pubblica amministrazione tra riforma e mutamento culturale*, Angeli, Milano 2001.
- VALOTTI G., "La valutazione del personale negli enti locali: principi e metodologie", Angeli, Milano 1996.

- WERGER E., *Communities of practice. Learning, Meaning, Identity*, Cambridge Press, 1998.
- ZOPPOLI L., “*Contratti collettivi a confronto: impiego pubblico, industria, servizi*”, Angeli, Milano 1996.
- ZOPPOLI L. (a cura di), “*Retribuzione incentivante e rapporti di lavoro*”, Angeli, Milano 1994.
- ZUCARO A., “*Il governo del pubblico impiego, dalla legge n. 93/1983 al dlgs n. 29/1993*”, Angeli, Milano 1993.

Appendice

Le Amministrazioni che hanno partecipato al Progetto

Al progetto hanno partecipato dirigenti e funzionari delle seguenti Amministrazioni - quelle contrassegnate da asterisco hanno partecipato ai laboratori di apprendimento.

Ministeri

Ministero degli Affari Esteri*	Ministero della Pubblica Istruzione*
Ministero dei Lavori Pubblici*	Ministero della Sanità*
Ministero dei Trasporti e della navigazione*	Ministero delle Comunicazioni*
Ministero del Commercio Estero*	Ministero delle Finanze*
Ministero del Lavoro e della previdenza sociale*	Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato*
Ministero del Tesoro, Bilancio e P. Economica*	Ministero dell'Interno*
Ministero dell'Ambiente*	Ministero per i Beni e le Attività culturali*
Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica*	Ministero per le Politiche Agricole*
Ministero della Difesa*	Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministero della Giustizia*	Corte dei Conti
	Dipartimento della Funzione Pubblica
	Dipartimento dello Spettacolo

Regioni

Regione Abruzzo	Regione Molise*
Regione Basilicata*	Regione Piemonte*
Regione Calabria	Regione Puglia*
Regione Campania*	Regione Sardegna
Regione Emilia-Romagna*	Regione Sicilia
Regione Friuli Venezia Giulia*	Regione Toscana*
Regione Lazio*	Regione Trentino*
Regione Liguria*	Regione Umbria*
Regione Lombardia*	Regione Valle D'Aosta
Regione Marche	Regione Veneto*

Provinces

Provincia di Agrigento	Provincia di Nuoro
Provincia di Alessandria	Provincia di Pavia
Provincia di Ancona	Provincia di Padova
Provincia di Arezzo	Provincia di Perugia
Provincia di Asti	Provincia di Pesaro e Urbino
Provincia di Avellino	Provincia di Pescara
Provincia di Bari*	Provincia di Piacenza
Provincia di Belluno	Provincia di Pisa
Provincia di Bergamo*	Provincia di Pistoia
Provincia di Biella*	Provincia di Pordenone
Provincia di Bologna	Provincia di Potenza*
Provincia di Brescia*	Provincia di Prato*
Provincia di Brindisi	Provincia di Ragusa
Provincia di Caltanissetta*	Provincia di Ravenna
Provincia di Campobasso*	Provincia di Reggio Emilia
Provincia di Catania*	Provincia di Rieti*
Provincia di Chieti*	Provincia di Rimini
Provincia di Como	Provincia di Roma
Provincia di Cosenza	Provincia di Rovigo*
Provincia di Cremona*	Provincia di Salerno*
Provincia di Cuneo*	Provincia di Siena
Provincia di Ferrara	Provincia di Teramo
Provincia di Firenze*	Provincia di Terni
Provincia di Forlì	Provincia di Torino*
Provincia di Genova*	Provincia di Trapani*
Provincia di Graffignana	Provincia di Trento*
Provincia di Lecce*	Provincia di Treviso
Provincia di Lecco*	Provincia di Trieste
Provincia di Livorno	Provincia di Udine
Provincia di Lucca	Provincia di Varese*
Provincia di Marsala	Provincia di Venezia
Provincia di Messina	Provincia di Verona
Provincia di Milano*	Provincia di Vicenza*
Provincia di Napoli*	

Comuni capoluoghi di provincia

Comune di Alessandria*	Comune di Belluno*
Comune di Ancona	Comune di Benevento
Comune di Aosta	Comune di Bergamo*
Comune di Arezzo*	Comune di Bologna*
Comune di Ascoli Piceno	Comune di Brescia
Comune di Bari*	Comune di Catania*

Comune di Catanzaro*
 Comune di Chieti
 Comune di Cremona*
 Comune di Cosenza*
 Comune di Crotone
 Comune di Cuneo*
 Comune di Ferrara*
 Comune di Firenze
 Comune di Forlì*
 Comune di Genova*
 Comune di Gorizia*
 Comune di Grosseto
 Comune di L'Aquila
 Comune di La Spezia
 Comune di Latina*
 Comune di Lecce
 Comune di Lecco
 Comune di Livorno*
 Comune di Macerata*
 Comune di Mantova*
 Comune di Milano*
 Comune di Modena*
 Comune di Napoli*
 Comune di Oristano
 Comune di Padova*
 Comune di Pavia
 Comune di Pescara*
 Comune di Perugia*

Comune di Pesaro*
 Comune di Pisa*
 Comune di Pordenone*
 Comune di Potenza
 Comune di Prato*
 Comune di Ragusa
 Comune di Ravenna*
 Comune di Reggio Calabria*
 Comune di Reggio Emilia*
 Comune di Rieti
 Comune di Rimini*
 Comune di Roma
 Comune di Rovigo*
 Comune di Salerno
 Comune di Siracusa
 Comune di Teramo*
 Comune di Terni*
 Comune di Torino*
 Comune di Trento*
 Comune di Treviso*
 Comune di Trieste*
 Comune di Udine*
 Comune di Varese*
 Comune di Venezia*
 Comune di Verbania
 Comune di Verona*
 Comune di Vicenza*
 Comune di Vibo Valentia

Altri comuni

Comune di Adrano
 Comune di Agna
 Comune di Agropoli
 Comune di Albissola Marina
 Comune di Alcamo
 Comune di Alghero
 Comune di Ali
 Comune di Alimena
 Comune di Amendolara
 Comune di Andria
 Comune di Agri
 Comune di Anversa
 Comune di Anzio

Comune di Anzola dell'Emilia
 Comune di Aradeo
 Comune di Ardea
 Comune di Argenta*
 Comune di Ariano Irpino
 Comune di Ariccia
 Comune di Arzano
 Comune di Arzignano*
 Comune di Bacoli
 Comune di Bagno a Ripoli*
 Comune di Ballabbio
 Comune di Barberino Val D'Elsa
 Comune di Barletta*

Comune di Baronissi	Comune di Ceccano
Comune di Barrafranca	Comune di Ceglie Missapica
Comune di Bassano del Grappa*	Comune di Cerignola*
Comune di Beinasco	Comune di Cerusco Sul Naviglio
Comune di Bellizzi	Comune di Cervia*
Comune di Bibbiena	Comune di Cesano Boscone*
Comune di Bisceglie*	Comune di Cesano Maderno
Comune di Bitonto	Comune di Cesena*
Comune di Borbona	Comune di Cesenatico
Comune di Borgoforte	Comune di Cesugnago
Comune di Bracciano	Comune di Chioggia*
Comune di Bresso*	Comune di Cinisello Balsamo*
Comune di Brusciano	Comune di Cinisi
Comune di Burgio	Comune di Codroipo*
Comune di Bussolengo	Comune di Colleferro
Comune di Butera	Comune di Cologno Monzese*
Comune di Buti	Comune di Colonnella
Comune di Caimpino	Comune di Comacchio
Comune di Caldiero	Comune di Conegliano*
Comune di Calenzano	Comune di Conversano*
Comune di Calolziocorte	Comune di Correggio
Comune di Caltagirone	Comune di Cortona
Comune di Campi Bisenzio	Comune di Crema*
Comune di Campomorone	Comune di Delebio
Comune di Canale D'Agordo	Comune di Dello
Comune di Candela*	Comune di Desco
Comune di Candiolo	Comune di Desio
Comune di Canosa di Puglia*	Comune di Dolianova
Comune di Capua	Comune di Dolo*
Comune di Carini	Comune di Donori
Comune di Caronno Varesino	Comune di Dorgali
Comune di Carugate	Comune di Dresano
Comune di Casale Monferrato	Comune di Dro*
Comune di Casalnuovo*	Comune di Eboli
Comune di Cascari	Comune di Elmas
Comune di Cascina	Comune di Empoli
Comune di Cassano Magnago	Comune di Erchie
Comune di Cassino*	Comune di Ercolano
Comune di Castelfranco Veneto*	Comune di Esperia
Comune di Castellammare*	Comune di Este*
Comune di Castellarano	Comune di Fabrizia
Comune di Castello di Godego	Comune di Faenza
Comune di Castrolibero	Comune di Fagnano Olona
Comune di Castorale	Comune di Falconara Marittima
Comune di Cava de'Tirreni	Comune di Falcone

Comune di Fano	Comune di Gattinara
Comune di Fara Sabina	Comune di Gaviate
Comune di Feletto	Comune di Gazzaniga
Comune di Felino	Comune di Gela
Comune di Felonica	Comune di Genga
Comune di Feltre	Comune di Genzano
Comune di Ferrandina	Comune di Gessate
Comune di Ferrazzano	Comune di Giacciano
Comune di Ferrera Erbognone	Comune di Giardinello
Comune di Ferriere	Comune di Giarratana
Comune di Fiano	Comune di Giarre
Comune di Fiesole	Comune di Giavera*
Comune di Fiesso Umbertino*	Comune di Gignese
Comune di Filago	Comune di Gimigliano
Comune di Filiano	Comune di Gioiosa Jonica
Comune di Filignano	Comune di Giove
Comune di Fiorano Canavese	Comune di Giovinazzo
Comune di Fiorenzuola d'Arda	Comune di Giugliano
Comune di Fiumicino*	Comune di Giussago
Comune di Flero	Comune di Gizzeria
Comune di Foiano della Chiana	Comune di Godega S.U.*
Comune di Foligno	Comune di Golfo Aranci
Comune di Forino	Comune di Gonars*
Comune di Formia*	Comune di Gonnesa
Comune di Formigine	Comune di Gonnostramatza
Comune di Forte dei Marmi	Comune di Gorla Maggiore
Comune di Fossa	Comune di Gorla Minore
Comune di Fossombrone	Comune di Gorlago
Comune di Framura	Comune di Gossolengo
Comune di Francavilla sul Sinni	Comune di Gozzano
Comune di Francolise	Comune di Gagnano Trebbiese*
Comune di Frassinoro	Comune di Grassano
Comune di Frasso Sabino	Comune di Gratterti
Comune di Frattamaggiore	Comune di Gravina
Comune di Fucecchio	Comune di Grezzano*
Comune di Furci	Comune di Grisolia
Comune di Furtei	Comune di Gropparello*
Comune di Fusine	Comune di Gualdo Tadino
Comune di Gabbioneta Binanuova	Comune di Guardavalle
Comune di Gaggi	Comune di Guardia P.se
Comune di Gagliano del Capo	Comune di Guardia Sanframondi
Comune di Gaiarine*	Comune di Guardiarege
Comune di Galatone	Comune di Guidonia
Comune di Garlasco	Comune di Guspini
Comune di Garlanda	Comune di Ilbono

Comune di Incisa Valdarno	Comune di Loiano
Comune di Inverno e Monteleone	Comune di Lomello
Comune di Inveruno	Comune di Lona Lases
Comune di Inzago	Comune di Londa
Comune di Ioano	Comune di Longiano
Comune di Ischietelia	Comune di Longobucco
Comune di Isola del Liri	Comune di Loreggia*
Comune di Isola della Scala*	Comune di Lucera
Comune di Isola di Capo Rizzuto	Comune di Lugnano
Comune di Isola Rizza*	Comune di Lugo
Comune di Istrana*	Comune di Luras
Comune di Itala	Comune di Luzzara
Comune di Itri	Comune di Macomer
Comune di Ivrea	Comune di Maddaloni
Comune di Jesi*	Comune di Madone
Comune di Jesolo*	Comune di Magliano Alfieri
Comune di La Loggia	Comune di Magliano Toscana
Comune di La Magdeleine	Comune di Maglie
Comune di Lambro	Comune di Magnago
Comune di Lanusei	Comune di Maletto
Comune di Larciano	Comune di Mamoiada
Comune di Lauco*	Comune di Maracalagonis
Comune di Lauria	Comune di Maranello
Comune di Lavagna	Comune di Marcetelli
Comune di LavenaP. Tresa	Comune di Marene
Comune di Lavis*	Comune di Mariano Comense
Comune di Legnago*	Comune di Maropati
Comune di Legnano	Comune di Marostica*
Comune di Leinì	Comune di Marsala
Comune di Lentate Severo	Comune di Marsicana
Comune di Leonforte	Comune di Marsico Nuovo
Comune di Lessolo	Comune di Martignacco
Comune di Lettomaloppello	Comune di Martina Franca*
Comune di Licata	Comune di Martinara Po
Comune di Licenza	Comune di Martirano
Comune di Lignano Sabbiadoro*	Comune di Maschito
Comune di Limbiate	Comune di Maserada sul Piave*
Comune di Linate	Comune di Massa di Somma
Comune di Lipari	Comune di Massa Fiscaglia
Comune di Lirio	Comune di Massa Lombarda
Comune di Lissone	Comune di Massa Lubrense
Comune di Locate Triulzi	Comune di Massa Marittima
Comune di Locate Varesino	Comune di Massanzago*
Comune di Locorotondo	Comune di Massarosa
Comune di Lograto	Comune di Matignano

Comune di Mazara del Vallo	Comune di Mondavio
Comune di Mazzè	Comune di Mondolfo
Comune di Mediglia	Comune di Mondurfi
Comune di Medolla	Comune di Moneglia
Comune di Meina	Comune di Monguzzo
Comune di Melfi	Comune di Monsummano Terme*
Comune di Melilli	Comune di Monte Romano
Comune di Melissano	Comune di Monte S. Pietro
Comune di Melpignano	Comune di Montecatini Terme
Comune di Menaggio	Comune di Montecatini Val di Cecina
Comune di Meolo*	Comune di Montecchio M.*
Comune di Mercato di S. Severino	Comune di Montefino
Comune di Mesagne	Comune di Monteforte Cilento
Comune di Micucco	Comune di Monteforte S. Giorgio
Comune di Miggiano	Comune di Montegiordano
Comune di Miglierina	Comune di Montegrotto Terme*
Comune di Miglionico	Comune di Monteleone di Orvieto
Comune di Milena	Comune di Montelepre
Comune di Mileto	Comune di Montella
Comune di Milis	Comune di Montemarcinao
Comune di Militello Val Catania	Comune di Monterotondo
Comune di Mineo	Comune di Montesarchio
Comune di Minervino Murge	Comune di Montevarchi*
Comune di Minori	Comune di Morazzone
Comune di Mira*	Comune di Motta Camastra
Comune di Miranda	Comune di Mozzagrogna
Comune di Mirandola	Comune di Mozzecane*
Comune di Mirandolo Terme	Comune di Muccia
Comune di Mirano*	Comune di Muggia*
Comune di Misilmeri	Comune di Mugnano
Comune di Misterbianco	Comune di Muro Leccese
Comune di Mogliano Veneto*	Comune di Mussolente*
Comune di Moiano	Comune di Nanno*
Comune di Moimacco*	Comune di Narbolia
Comune di Molfetta	Comune di Nardò
Comune di Molino dei Torti	Comune di Narni
Comune di Mogliano Veneto*	Comune di Naro
Comune di Moiano	Comune di Navelli
Comune di Moimacco*	Comune di Ne
Comune di Molfetta	Comune di Nepi
Comune di Molino dei Torti	Comune di Nervesa*
Comune di Moltrasio	Comune di Nespolo
Comune di Momperone	Comune di Nettuno
Comune di Moncalieri*	Comune di Nocera Inferiore
Comune di Moncucco Torinese	Comune di Nocera Superiore

Comune di Nociglia	Comune di Pasturama
Comune di Noicattaro	Comune di Patù
Comune di Nonantola	Comune di Paulilatino
Comune di Novara di Sicilia	Comune di Pellezzano
Comune di Novate Milanese*	Comune di Penza
Comune di Novi Ligure	Comune di Pereto
Comune di Nurallao	Comune di Pergola
Comune di Occhiobello	Comune di Perosa Argentina
Comune di Oderzo*	Comune di Peschiera Borromeo*
Comune di Olbia	Comune di Pescate
Comune di Oleggio Castello	Comune di Pescina
Comune di Olevano Romano	Comune di Pesco Sannita
Comune di Oliena	Comune di Piacenza
Comune di Ollolai	Comune di Piana di Monte Verna
Comune di Opi	Comune di Pianello Val Tidone
Comune di Oppido Lucano	Comune di Pianezza
Comune di Orciano Pisano	Comune di Piazza Armerina
Comune di Ortona	Comune di Piedimonte
Comune di Orgosolo	Comune di Pienza
Comune di Origgio	Comune di Pietralunga
Comune di Oriolo Romano	Comune di Pietralupa
Comune di Ornavasso	Comune di Pietravairano
Comune di Orsomarso	Comune di Pieve di Cento
Comune di Orta di Atella	Comune di Pieve Ligure
Comune di Orte	Comune di Pinerolo
Comune di Ortona*	Comune di Pino Torinese
Comune di Orune	Comune di Pioltello*
Comune di Orvinio	Comune di Pisoniano
Comune di Osio Sopra	Comune di Pisticci
Comune di Ospitaletto	Comune di Pitigliano
Comune di Ostiglia	Comune di Platania
Comune di Ostra	Comune di Plia
Comune di Ostuni	Comune di Poggio Mirteto
Comune di Ozieri	Comune di Poggio S. Lorenzo
Comune di Paderno Dugnano*	Comune di Poggiomarino
Comune di Pagazzano	Comune di Pogliano Milanese
Comune di Paladina	Comune di Poli
Comune di Palagonia	Comune di Polignano a Mare
Comune di Palazzolo Acreide	Comune di Polizzi Generosa
Comune di Palestrina	Comune di Polla
Comune di Pannarano	Comune di Pompu
Comune di Pantelleria	Comune di Ponsacco
Comune di Paola	Comune di Ponte in Valtellina
Comune di Partinico	Comune di Pontecurone
Comune di Passignano sul Trasimeno	Comune di Pontelandolfo

Comune di Pontinia	Comune di Roccagorga
Comune di Pontoglio	Comune di Roccamandolfi
Comune di Pontremoli	Comune di Roccanova
Comune di Portigliola	Comune di Roccapalumba
Comune di Porto Azzurro	Comune di Roccaraso
Comune di Porto Empedocle	Comune di Roccaromana
Comune di Porto Viro*	Comune di Roccasecca Volsci
Comune di Portogruaro*	Comune di Roccavaldina
Comune di Portomaggiore	Comune di Rogno
Comune di Portopalo Capo Passero	Comune di Rometta
Comune di Positano	Comune di Ronco Biellese
Comune di Posta	Comune di Ronco Scrivia
Comune di Postiglione	Comune di Rosà*
Comune di Poviglio	Comune di Roseto Valfortore
Comune di Pozzuoli	Comune di Rosignano Marittimo
Comune di Pratovecchio	Comune di Rossano
Comune di Presezzo	Comune di Rottofreno
Comune di Pulfero*	Comune di Rozzano*
Comune di Quadrelle	Comune di Rubano*
Comune di Quarto D'Altino	Comune di Rutigliano
Comune di Quartu Sant'Elena	Comune di Ruvo del Monte
Comune di Quattro Castella	Comune di Ruvo di Puglia*
Comune di Randazzo	Comune di S. Agata del Bianco
Comune di Ranica	Comune di S. Agata di Puglia
Comune di Rapone	Comune di S. Agata li Battiati
Comune di Ravanusa	Comune di S. Agata Militello
Comune di Ravello	Comune di S. Agnello
Comune di Re	Comune di S. Agnelo di Brolo
Comune di Reana del Rojale*	Comune di S. Agnelo in Lizzola
Comune di Recoaro Terme*	Comune di S. Ambrogio Valpolicella
Comune di Remanzacco*	Comune di S. Benedetto del Tronto
Comune di Revigliasco d'Asti	Comune di S. Biagio Palatani
Comune di Riano	Comune di S. Canzian D'Isonzo*
Comune di Ricigliano	Comune di S. Cataldo
Comune di Rio Marina	Comune di S. Caterina Villarmosa
Comune di Riola Sardo	Comune di S. Ciripiano Picentino
Comune di Riolunato	Comune di S. Donaci
Comune di Ripacandida	Comune di S. Donato Milanese*
Comune di Ripi	Comune di S. Donato Val di Comino
Comune di Riva Ligure	Comune di S. Felice sul Panaro
Comune di Rivarolo	Comune di S. Fili
Comune di Rivoli*	Comune di S. Germano Chisone
Comune di Rocca D'Evandro	Comune di S. Gimignano
Comune di Roccabernarda	Comune di S. Giorgio Cremano
Comune di Roccagiovine	Comune di S. Giorgio Del Sannio

Comune di S. Giorgio in Bosco*	Comune di Sannazzaro de'Burgondi
Comune di S. Giovanni Valdarno	Comune di Sannicandro
Comune di S. Giuliano Terme	Comune di Sanremo
Comune di S. Ilario D'Enza	Comune di Santa Croce Canerina
Comune di S. Lazzaro Savena*	Comune di Sante Marie
Comune di S. Lorenzello	Comune di Santhià
Comune di S. Lorenzo	Comune di Santu Lussurgiu
Comune di S. Lucia di Piave*	Comune di Saponara
Comune di S. Marco Argentano	Comune di Sarcedo*
Comune di S. Marco Evangelista	Comune di Sarezzano
Comune di S. Margherita Belice	Comune di Sarroch
Comune di S. Maria a Vico	Comune di Sassuolo
Comune di S. Marinella	Comune di Sava
Comune di S. Marzano di S.G.	Comune di Savigno
Comune di S. Mauro Torinese	Comune di Savoca
Comune di S. Michele di Bari	Comune di Scalea
Comune di S. Nicola Arcella	Comune di Scandicci*
Comune di S. Oreste	Comune di Scanno
Comune di S. Pellegrino Terme	Comune di Scano M.
Comune di S. Piero Patti	Comune di Scanzano Jonico
Comune di S. Pietro Apostolo	Comune di Schio*
Comune di S. Pio delle Camere	Comune di Scilla
Comune di S. S. Giovanni	Comune di Scoppio
Comune di S. Pietro in Guarano	Comune di Scorzè*
Comune di S. Salvo	Comune di Scurcola Marsicana
Comune di S. Severino Marche	Comune di Sedilo
Comune di S. Severo*	Comune di Segrate
Comune di S. Stefano Ticino	Comune di Selci
Comune di S. ta Anastasia	Comune di Sellia
Comune di S. ta Lucia del Mela	Comune di Semproniano
Comune di S. ta Ninfa	Comune di Senise
Comune di S. Teresa di Riva	Comune di Serra De'Conti
Comune di S. Valentino	Comune di Serramanna
Comune di S. Vincenzo	Comune di Serrapetrona
Comune di S. Vito Lo Capo	Comune di Serra Riccò
Comune di S. Vittore Olona	Comune di Serrastretta
Comune di S. Zeno di Montagna*	Comune di Serrone
Comune di S. Zenone Lambro	Comune di Sesò al Raghena
Comune di Sagrado*	Comune di Sessa Aurunca
Comune di Sala Baganza	Comune di Sessame
Comune di Salerno	Comune di Sesto S. Giovanni*
Comune di Salza Irpina	Comune di Sestriere
Comune di Samatzai	Comune di Settimo Milanese
Comune di Samugheo	Comune di Sezze
Comune di Sanginetto	Comune di Siderno

Comune di Silea*	Comune di Tiggiano
Comune di Sinnai	Comune di Todi
Comune di Sirignano	Comune di Tonco
Comune di Sissa	Comune di Torella dei Lombardi
Comune di Soleminis	Comune di Toritto
Comune di Sommariva del Bosco	Comune di Torraca
Comune di Sommatino	Comune di Torre De'Picenaro
Comune di Sonnino	Comune di Torre S. Susanna
Comune di Sorgono	Comune di Torretta
Comune di Sori	Comune di Torrecchia Teatina
Comune di Sorrento	Comune di Torri del Benaco*
Comune di Soveria Mannelli	Comune di Torricella Peligna
Comune di Sovicille	Comune di Torrita Tiberina
Comune di Spezzano Piccolo	Comune di Tortona
Comune di Spinadesco	Comune di Tramonti
Comune di Spinea*	Comune di Trecastagni
Comune di Spoleto	Comune di Tremestieri Etneo
Comune di Spresiano*	Comune di Trequanda
Comune di Statte	Comune di Trescore Cremasco
Comune di Stella Cilento	Comune di Trevignano*
Comune di Stigliano	Comune di Trezzano Rosa
Comune di Storo*	Comune di Tricarico
Comune di Stradella	Comune di Tricase
Comune di Strangolagalli	Comune di Triveneto
Comune di Strongoli	Comune di Troia
Comune di Sturmo	Comune di Tufo
Comune di Subiaco	Comune di Tuglie
Comune di Succivo	Comune di Tula
Comune di Sulmona	Comune di Ugento
Comune di Summonte	Comune di Uggiate Trevano
Comune di Supersano	Comune di Umbertide
Comune di Susegana*	Comune di Urbania
Comune di Sutrio*	Comune di Uta
Comune di Suzzara	Comune di Vado Ligure
Comune di Talmassons*	Comune di Valdobbiadene*
Comune di Tarquinia*	Comune di Valeggio sul Mincio*
Comune di Taurianova	Comune di Valenza
Comune di Taurisano	Comune di Valfenera
Comune di Tenao	Comune di Vallermosa
Comune di Teora	Comune di Vallesaccarda
Comune di Termini Imerese	Comune di Vanzago
Comune di Terralba	Comune di Vasanello
Comune di Terrasini	Comune di Vedano Olona
Comune di Tezze Sul Brenta*	Comune di Veduggio
Comune di Thiene*	Comune di Venafro

Comune di Ventimiglia	Comune di Villafranca*
Comune di Ventimiglia di Sicilia	Comune di Villafrati
Comune di Verano Brianza	Comune di Villagrande
Comune di Verbicaro	Comune di Villagrande Strisali
Comune di Verderio Inferiore	Comune di Villanova sull'Arda
Comune di Vernante	Comune di Villasanta
Comune di Vernole	Comune di Villaverla
Comune di Veroli	Comune di Vimercate
Comune di Veronella*	Comune di Vito d'Asio*
Comune di Viagrande	Comune di Vivarano Romano
Comune di Viareggio	Comune di Vobarno
Comune di Vibonati	Comune di Vobbia
Comune di Vietri di Potenza	Comune di Volpago Del Montello
Comune di Vietri sul Mare	Comune di Zambrone
Comune di Vigasio*	Comune di Zevio*
Comune di Vigevano*	Comune di Ziano P.no
Comune di Viggiano	Comune di Zibido S.G.
Comune di Vignola	Comune di Zignago
Comune di Villa Castelli	Comune di Zola Predosa
Comune di Villa Latina	Comune di Zungoli
Comune di Villabate	A.C.I.
Comune di Villacidro	A.R.P.A.V.

Altri enti ed istituzioni

A.S.L. 20 Piemonte	C.C.I.A.A. di Treviso
A.S.L. Ce1 di Caserta	C.E.C Inpdap
A.S.L. Napoli 5	C.G.I.L. Funzione Pubblica di Cosenza
A.S.L. Provincia di Lodi	C.G.I.L. Funzione Pubblica di Roma
A.S.L. S. Camillo Forlanini	C.G.I.L. Funzione Pubblica Nazionale
Agenzia nazionale protezione ambiente ANPA	C.G.I.L. Veneto*
Agenzia Provinciale Rappresentanza di Trento	C.N.E.L.
Amministrazione Penitenziaria di Alessandria	C.S.L. Cremeria - Comune di Cavriago
Associazione di Sviluppo Locale di Enna	Carpi Formazione
Azienda Ospedaliera di Crema	Cegos Italia S.p.A.
Biblioteca Casanatense (Ministero Beni Culturali)	Centro Servizi Qualità Politecnico di Bari
Biblioteca di Casalnuovo Napoli	Comunità Montana Alta e Media valle Reno*
Biblioteca Universitaria di Pavia	Comunità Montana di Trento*
C.C.I.A.A. di Benevento	Comunità Montana Monti Martani e Serano*
C.C.I.A.A. di Caserta	Comunità Montana Nuorese
	Comunità Montana Subasio

CO.RE.CO. di Roma
 Communitas S.r.l.*
 D.S.M.
 D.T.T. di Ascoli Piceno
 Distretto Scolastico di Savigliano
 Divisione T.m.a.s.
 Dogana di Ponte Chiasso
 E.N.E.A.
 Endo-Fap Ente di Formazione Professionale
 Ente Parco Regionale Migliarino
 Ente Parco Regionale Migliarino S. Rossore Massaciù
 Formez di Cagliari
 Gruppo campano giovani
 I.F.O.
 I.N.A.I.L.
 I.N.P.S. servizio informatico regionale Abruzzo
 I.P.A.B. di Trieste
 I.P.A.B. Istituto Don Bosco
 I.R.E.F. formazione polizia locale
 I.R.E.R. Milano*
 I.T.C.G. A. Ceccato
 Integra Italia
 Ispettorato Centrale repressione frodi
 Ispettorato Provinciale Agricoltura
 Ispettorato Territoriale Campania
 Istituto Nazionale per la Fisica della Materia
 Istituto Universitario Architettura Venezia
 Centro Servizi Qualità Politecnico di Bari
 Liceo Classico "Botta"
 Ospedale L. Sacco di Milano
 Osservatorio Mercato del Lavoro Regione Campania
 Parco del Po Cuneese
 Parco regionale Migliarino S. Rossore-Siena
 Politecnico di Bari
 Polizia Municipale di Casamassima
 Polizia Municipale di S. Benedetto del Tronto
 Procura Generale di Roma
 Progea S.R.L.
 Progetto "La Venaria Reale"
 Servizi Associati di Feltre
 Soprintendenza Archeologica Basilicata
 Soprintendenza Archeologica Etruria
 Step formazione per la P.A.
 Studio Legale Luigi Renna
 Tesi, Società di consulenza
 Tribunale di L'Aquila
 Tribunale di Milano
 Tribunale di Salerno
 Tribunale di Sorveglianza
 Tribunale di Torre Annunziata
 Ufficio Nazionale Minerario
 Università degli studi di Bologna
 Università degli studi di Bologna - Sede di Forlì
 Università degli studi di Cagliari
 Università degli studi di Chieti
 Università degli studi di Firenze
 Università degli studi di Potenza
 Università per Stranieri di Siena
 Università degli studi di Torino
 Università degli studi di Verona
 Ufficio S.I.A.
 Unionquadri
 Università Bocconi - SDA

Finito di stampare nel mese di aprile 2001
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali
per conto di Rubbettino Editore Srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

Questo volume è stato stampato su carta «Palatina» della Cartiera Miliani Fabriano

La collana "Analisi e strumenti per l'innovazione" nasce per rendere disponibili a tutti coloro che sono interessati dai cambiamenti che riguardano le amministrazioni pubbliche, in primo luogo agli operatori pubblici, gli strumenti di azione e di conoscenza progressivamente elaborati dall'Ufficio per l'Innovazione delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Essa contiene materiali realizzati anche grazie all'esperienza delle amministrazioni che hanno partecipato attivamente alle iniziative di sostegno all'innovazione promosse dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

La collana comprende:

I MANUALI, che contengono *linee guida e metodi di intervento* accompagnati da esempi di realizzazioni;

GLI APPROFONDIMENTI, che propongono *analisi e riflessioni su argomenti* di interesse particolare;

I RAPPORTI, che presentano analisi basate sulla raccolta di dati, sia qualitativi, sia quantitativi, per far conoscere e comprendere le trasformazioni che riguardano le pubbliche amministrazioni;

LE ESPERIENZE, che raccolgono *casi nazionali ed internazionali* con cui confrontarsi.