

# alan newsletter

---

## 3/2005

AGENZIA  
PER LA RAPPRESENTANZA  
NEGOZIALE  
DELLE PUBBLICHE  
AMMINISTRAZIONI  
MAGGIO / GIUGNO 2005

REDAZIONE  
VIA DEL CORSO 476  
00186 ROMA

### COMMENTI

**LA RETRIBUZIONE  
COLLEGATA AL RISULTATO  
NEL SETTORE PUBBLICO.  
LE TENDENZE  
A LIVELLO INTERNAZIONALE  
IN UNO STUDIO DELL'OCSE**

**LA PROGRAMMAZIONE  
DEI FABBISOGNI  
NELLA GESTIONE  
DELLE RISORSE UMANE**

**OSSERVATORIO  
UNIONE EUROPEA  
LINEE GUIDA  
PER I PROGRAMMI DI RIFORMA:  
OCCUPAZIONE E SVILUPPO**

**COMPARTI  
IL CCNL  
PER IL PERSONALE  
NON DIRIGENTE  
DELL'UNIONCAMERE**







# INDICE

**DIRETTORE**  
Guido Fantoni

**DIRETTORE RESPONSABILE**  
Anna Maria Gaibisso

**COMITATO  
TECNICO-SCIENTIFICO**  
Domenico Di Cocco  
Silvana Dragonetti  
Sergio Gasparrini  
Antonio Guida  
Massimo Massella Ducci Teri  
Pasquale Palmiero  
Arturo Parisi  
Mario Ricciardi  
Gianfranco Rucco  
Renato Ruffini

**SEGRETERIA DI REDAZIONE**  
Tiziana De Florio

**PROGETTO GRAFICO  
E IMPAGINAZIONE**  
Angelo Molaioli

**REDAZIONE**  
Telefono 0632483265  
Fax 0632483252  
e-mail: deflorio@aranagenzia.it

**STAMPA**  
Agenzia **D**

Aut. Tribunale di Roma  
n. 630 del 27.12.95  
Sped. in Abb. post.  
L. 662/96 art. 2 C. 20/c

ANNO X N. 3  
MAGGIO-GIUGNO 2005

## COMMENTI

La retribuzione collegata al risultato nel settore pubblico.

Le tendenze a livello internazionale in uno studio dell'OCSE

*di Pierluigi Mastrogiuseppe*

2

La programmazione dei fabbisogni nella gestione delle risorse umane

*di Francesco Verbaro*

18

## OSSERVATORIO UNIONE EUROPEA

Linee guida per i programmi di riforma: occupazione e sviluppo

*a cura di Arturo Parisi*

26

## FLASH NOTIZIE

*a cura di Alessia Moroni e Barbara Paradisi*

Attività svolta dall'Aran

28

## LEGISLAZIONE

Provvedimenti pubblicati ed attività parlamentare

*di Tiziana De Florio e Rosario Soloperto*

30

## COMPARTI

Il CCNL per il personale non dirigente dell'Unioncamere

*di Daniela Di Bernardino*

35

## PROBLEMI APPLICATIVI

Osservatorio ARAN di giurisprudenza

*a cura del Servizio Studi Aran*

37

## COMMENTI

# LA RETRIBUZIONE COLLEGATA AL RISULTATO NEL SETTORE PUBBLICO

## 1. PREMESSA

Il presente articolo sintetizza le principali linee di tendenza registrate da uno studio dell'OCSE sull'evoluzione dei sistemi di retribuzione collegati ai risultati nelle pubbliche amministrazioni dei diversi paesi che fanno parte di tale organizzazione.<sup>1</sup>

Si tratta di tendenze a livello macro che necessariamente "semplificano" e "sintetizzano" le situazioni oggetto di analisi.<sup>2</sup> Sono, però, utili per comprendere le linee evolutive a livello internazionale e per collocare l'esperienza di ogni Paese all'interno di percorsi comuni.<sup>3</sup>

La versione completa della ricerca è disponibile e consultabile direttamente sul sito dell'OCSE ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)).



## 2. RETRIBUZIONE COLLEGATA ALLA PERFORMANCE: DEFINIZIONI PRELIMINARI

È opportuno, innanzitutto, dare qualche definizione preliminare, per "collocare" in modo più preciso il tema affrontato dal rapporto OCSE.

Rientrano nella nozione ampia di "*retribuzione collegata alla performance*" tutte quelle componenti retributive, erogate in funzione dell'efficacia della prestazione lavorativa.<sup>4</sup>

Con riferimento al contesto italiano,

sono riconducibili a tale definizione voci retributive quali la retribuzione di risultato dei dirigenti o delle posizioni organizzative, i premi incentivanti, sia individuali che collettivi, erogati al personale (la cosiddetta "produttività"), gli incrementi di merito per progressione orizzontale.

I sistemi retributivi collegati alle performance sono diversi dai:

- sistemi di "performance management", cioè l'insieme degli strumenti e dei processi che consentono di guidare l'organizzazione verso il conseguimento dei risultati (ad esempio, il piano esecutivo di gestione degli enti locali o altri strumenti dove si definiscono gli obiettivi dell'ente);
- sistemi di valutazione delle prestazioni del personale, cioè le metodologie, le procedure ed i processi organizzativi utilizzati nelle organizzazioni per valutare la prestazione lavorativa di individui o di gruppi sulla base di criteri formalizzati.

Tale diversità implica che un'organizzazione possa valutare la prestazione del personale, ma per finalità non retributive e, quindi, senza conseguenze o implicazioni sui livelli salariali.

Ad esempio, per individuare i fabbisogni formativi o, semplicemente, per avere un feedback sulla prestazione.

Analogamente, un'organizzazione può utilizzare sistemi di "performance management", ma ancora una volta senza stabilire un nesso esplicito tra livello dei risultati e retribuzione.

I tre sistemi sono diversi, ma non indipendenti. È difficile, ad esempio, immaginare un'organizzazione che retribuisca il proprio personale sulla base della performance, ma senza avere attivato sistemi di valutazione della prestazione e, ancora più a monte, sistemi di "performance management". È più corretto dire, quindi, che questi ultimi sono un presupposto necessario di quelli. In questa chiave, è possibile ad esempio spiegare i fallimenti di alcuni sistemi retributivi collegati alla performance nel settore pubblico. Vi sono infatti amministrazioni che hanno formalizzato un legame esplicito tra livelli retributivi e livello dei risultati, anche sulla spinta di pressioni normative esterne (leggi e contratti collettivi nazionali), ma senza aver investito adeguatamente sui sistemi di valutazione della prestazione e sui sistemi di "performance management".

Sempre al fine di delimitare meglio il tema di questo articolo, è opportuno chiarire che la retribuzione variabile collegata al risultato è solo una parte della retribuzione complessiva. Pur nella diversità di sistemi retributivi in uso nei differenti paesi, le altre voci di retribuzioni sono riconducibili alle seguenti categorie:

- paga base (in media questa componente ha un peso che oscilla tra il 50 e il 90% della retribuzione complessiva);
- altri automatismi salariali che si sommano alla paga base (ad esempio, scatti di anzianità);
- retribuzione variabile collegata a caratteristiche proprie della posizione lavorativa<sup>5</sup> (ad esempio, responsabilità, disagio, rischio, lavoro in turno ecc.).

.....

### 3. L'INTRODUZIONE DI SISTEMI RETRIBUTIVI COLLEGATI ALLE PERFORMANCE (PERFORMANCE RELATED PAY – PRP)

Una prima caratteristica comune a quasi tutti i paesi dell'area OCSE è la crescente attenzione, nel settore

pubblico, negli ultimi 20 anni, a sistemi retributivi collegati alle performance. In molti paesi, inoltre, sono stati contemporaneamente avviati ampi processi di riforma della pubblica amministrazione (che hanno interessato anche gli assetti regolativi del lavoro pubblico).<sup>6</sup>

Le ragioni di questa crescente attenzione alle retribuzioni dei pubblici dipendenti, sono molteplici, ma comunque riconducibili ai seguenti principali fattori:

- la spesa per le retribuzioni nel settore pubblico rappresenta una fetta importante della spesa pubblica complessiva: di conseguenza, l'azione sulla spesa di personale è stata vista come "fondamentale" per contenere la spesa pubblica complessiva in un periodo di forti vincoli di finanza pubblica;
- l'evoluzione dei sistemi retributivi dei pubblici dipendenti è stata considerata un "passaggio ineludibile" per rendere più responsabili le strutture amministrative ed introdurre più concreti incentivi a migliorare la prestazione e ad innalzare la qualità dei servizi resi ai cittadini.

Questa "fiducia" nella possibilità di incidere sul funzionamento delle organizzazioni pubbliche, attraverso l'azione sui sistemi retributivi, si basa su alcune assunzioni di fondo.

La prima di queste assunzioni è che sia possibile, nelle diverse organizzazioni, pervenire a misure della performance (a livello individuale, a livello di team e a livello di amministrazione/ente nel suo complesso):

- relativamente attendibili (cioè ottenute attraverso adeguati sistemi di misurazione);

- generalmente condivise (cioè accettate, dai più, come legittime).

Una seconda assunzione è che l'azione dei singoli o dei team sia "importante" nel determinare il buon funzionamento dell'organizzazione e la qualità dei servizi e delle prestazioni.

Infine, una terza assunzione concerne la possibilità, attraverso i sistemi retributivi, di incidere sulle motivazioni e sul sistema delle preferenze individuali, in modo da creare adeguati incentivi comportamentali a migliorare la performance.

In quasi tutti i paesi, l'introduzione di sistemi retributivi collegati alla performance è stata largamente influenzata dalle culture organizzative, dalle tendenze evolutive e dalle tecniche gestionali tipiche del settore privato. I sistemi introdotti riflettono, infatti, una visione dei rapporti con l'organizzazione, che vede gli individui assumere su di sé una quota del rischio d'impresa.<sup>7</sup>

Essi sono inoltre influenzati da quel paradigma della "flessibilità organizzativa" che ha, in larga misura, connotato le esperienze di innovazione organizzativa delle imprese negli ultimi anni.

Se il riferimento ai sistemi retributivi basati sulla performance nel settore pubblico, può dirsi generalizzato e comune a quasi tutti i paesi, si riscontrano però differenze importanti nel tipo di sistemi utilizzati e nel loro grado di diffusione. Va anche ricordato che in quest'ambito occorre tentare una distinzione tra apparenza e realtà: in molti casi, infatti, gli elementi retributivi sono formalmente basati sulla performance, ma in realtà costituiscono voci di salario generalizzate distribuite a tutto il personale, senza una "vera" valutazione della performance o con valutazioni che considerano, non tanto l'output

(cioè il risultato che si produce: la qualità del servizio, gli impatti sull'ambiente ecc.), quanto l'input (ad esempio: ore lavorate, spesa impegnata ecc.).

Si riscontra, in altri termini, un gap strutturale tra le ragioni formali o dichiarate che, nei vari Paesi, hanno condotto all'introduzione di questi sistemi (ad esempio: miglioramento della performance, responsabilizzazione, incentivazione dei singoli o dei team ecc.) - ragioni che si inscrivono all'interno di una certa retorica del cambiamento delle pubbliche amministrazioni - e loro applicazioni reali.



#### 4. I SISTEMI RETRIBUTIVI BASATI SULLE PERFORMANCE E IL MANAGEMENT PUBBLICO

L'introduzione dei sistemi retributivi basati sulle performance è avvenuta, in tutti i paesi analizzati, nell'ambito di più ampi progetti di riforma che hanno tentato di introdurre nelle pubbliche amministrazioni - almeno sul piano formale - sistemi e tecniche di tipo manageriale.

In particolare, tali tentativi hanno puntato a realizzare il concetto di "amministrazioni guidate dagli obiettivi e dai risultati"<sup>8</sup>, il cui funzionamento fosse sempre di più ancorato alla programmazione delle attività, alla individuazione di obiettivi, alla responsabilizzazione dei dirigenti nell'ambito di procedure di budgeting, al controllo sistematico dei risultati. Attraverso l'introduzione di sistemi retributivi basati sulle performance si è voluto rafforzare questo "riferimento" agli obiettivi ed ai risultati.

Tutto questo, nel presupposto che un legame esplicito tra retribuzione e obiettivi potesse agire sul piano motivazionale, attraverso ricompense estrinseche ("pay for performance") ed intrinseche (riconoscimento dell'impegno e delle capacità dimostrate sul lavoro).

Se questo può essere considerato un elemento comune alle diverse esperienze, va però ricordato che

nei vari paesi si riscontrano differenze importanti nelle finalità e nelle visioni di fondo. Ad esempio, nei paesi anglosassoni (Gran Bretagna, Nuova Zelanda, Australia) l'enfasi è stata posta soprattutto sugli aspetti motivazionali; nei paesi del Nord Europa, invece, vi è stata una maggiore attenzione agli aspetti di sviluppo del personale; infine, in altri Paesi, come l'Italia e la Francia, è stata data maggiore importanza alla responsabilizzazione dei dirigenti.

## 5. OLTRE GLI OBIETTIVI DICHIARATI: LE APPLICAZIONI CONCRETE

Andando oltre gli obiettivi dichiarati, riveste un notevole interesse capire quali cambiamenti concreti si sono realizzati e quali impatti reali hanno avuto, sul funzionamento organizzativo, i sistemi retributivi basati sulle performance.

L'analisi delle esperienze concrete realizzate nei vari paesi mostra che il concetto di una retribuzione sempre più ancorata ai risultati nel settore pubblico è un'idea dotata di un notevole "appeal", ma di difficile realizzazione pratica. Molte ricerche hanno dimostrato che l'impatto di questi sistemi sulla motivazione e sulla performance sono limitati, se non – in alcuni casi – negativi.

Le ragioni di tali difficoltà sono diverse, ma in massima parte riconducibili alle "peculiarità di funzionamento" delle pubbliche amministrazioni.

Vi è, innanzitutto, una maggiore complessità logica nella valutazione dei risultati pubblici, rispetto al settore privato.<sup>9</sup> La nozione di "risultato pubblico" è complessa ed articolata, non sempre misurabile oggettivamente; spesso è inoltre necessario ricorrere ad elementi di valutazione che risentono, in modo preponderante, della "soggettività di chi valuta".<sup>10</sup>

In secondo luogo, vi è, rispetto al settore privato, una maggiore "instabilità" delle strategie e degli obiettivi, i quali sono notevolmente influenzati dagli andamenti del "ciclo politico"

e tendono ad avere un orizzonte di riferimento di breve periodo.

Sempre guardando alle evidenze empiriche, non sembrano nemmeno certi gli effetti positivi sul piano motivazionale. Sembra, infatti, che tali effetti riguardino solo una minoranza del personale (e in particolare, la dirigenza o, comunque, le persone con elevata responsabilità ed autonomia, in grado di incidere realmente, con la propria azione, sul grado di conseguimento degli obiettivi).

La maggioranza (cioè coloro che non svolgono ruoli manageriali e di responsabilità) sembra invece scarsamente "coinvolgibile" agendo solo sulla retribuzione collegata ai risultati.

Sulla motivazione delle persone si rivelano più efficaci altre "leve": ad esempio, i contenuti intrinseci del lavoro, le prospettive di sviluppo e di carriera ecc.

Ciò che colpisce è che, nonostante una certa convergenza di giudizi sui limiti di tali sistemi e sulle difficoltà di "tradurre in pratica" gli obiettivi dichiarati, le iniziative tese ad introdurre nel settore pubblico politiche retributive basate sulla performance sono in continuo aumento nella maggior parte dei paesi OCSE.

Vi sono pochi esempi di organizzazioni pubbliche che hanno fatto "marcia indietro" dopo aver lanciato iniziative in questo campo. Ma il fatto che non si registrino "ripensamenti", non è affatto un indicatore di efficacia di tali politiche, perché, presumibilmente, esistono anche vincoli, rigidità e costi nel "rimettere in discussione" un percorso già avviato.

È ipotizzabile che una delle ragioni chiave del "consenso" intorno a queste politiche sia da rinvenire nella possibilità, attraverso la leva retributiva, di spingere il cambiamento in altri ambiti.

Ad esempio, le retribuzioni collegate alle performance possono far crescere l'attenzione su altri temi, come la gestione per obiettivi, la chiarificazione organizzativa (dei compiti, dei ruoli ecc.), il lavoro per team o progetti, la gestione dei collaboratori ecc. Sembra cioè che, l'efficacia di retribuzioni legate alla performance, non sia dovuto tanto agli effetti diretti, quanto agli effetti indiretti o secondari su altri sistemi di gestione e, più in generale, sulla cultura organizzativa.

.....

## 6. LE CONDIZIONI DI CONTESTO

Lo studio dell'OCSE evidenzia che, nei vari paesi, vi sono state delle condizioni che ne hanno favorito (o al contrario ostacolato) l'introduzione.

In altri termini, si riscontra una correlazione positiva tra alcuni fattori del contesto istituzionale e il grado di diffusione di tali sistemi.

Un primo fattore di un certo rilievo è rappresentato dal livello di decentramento delle decisioni che riguardano la gestione del personale e dal grado di autonomia delle amministrazioni nell'assumere tali decisioni. I paesi nei quali c'è stato un forte decentramento delle decisioni di gestione del personale,<sup>11</sup> sono anche quelli con la maggiore diffusione di sistemi retributivi basati sulla performance.

Tale tendenza è facilmente spiegabile. È di tutta evidenza che l'introduzione di un legame esplicito tra retribuzione e risultati presuppone maggiori poteri del management nella valutazione delle prestazioni e nella gestione del salario (o di parti di esso).

Quindi, un certo livello di decentramento nelle politiche del personale può essere considerato – alla luce delle esperienze dei vari paesi – una precondizione.

Altra tendenza di un certo interesse,

è che di solito la delega dei poteri di gestione del personale è stata controbilanciata da un rafforzamento della "governance centrale" attraverso meccanismi di "accountability" (come il controllo delle macrovariabili di spesa e delle relative dinamiche). Un secondo fattore rilevante è il tipo di sistema di classificazione delle professionalità adottato.

Dal sistema di classificazione dipende, infatti, il grado di "individualizzazione" nella gestione delle risorse umane. Sistemi che attuano una classificazione rigida delle professionalità, con molti livelli o gradi gerarchici, non sembrano favorire retribuzioni basate sulla performance.

Viceversa, queste ultime sono maggiormente diffuse laddove i sistemi di classificazione presentano una minore articolazione e lasciano più margini per attuare differenziazioni, non tanto di grado o di livello, quanto di posizione occupata.

Con riferimento ai due fattori di contesto analizzati, è possibile distinguere quattro gruppi di paesi:

- un primo gruppo è formato da paesi (Australia, Danimarca, Finlandia, Nuova Zelanda, Svezia e Regno Unito) che hanno introdotto forti legami tra livelli retributivi e livello dei risultati e nei quali prevalgono sistemi di classificazione del personale flessibili, con una forte delega ai poteri locali in materia di gestione delle risorse umane;
- un secondo gruppo di paesi (Canada, Germania, Ungheria, Stati Uniti) presenta sistemi retributivi parzialmente legati ai risultati, con un più basso livello di decentramento delle politiche del personale;
- un terzo gruppo (Austria, Francia, Irlanda, Italia, Polonia, Spagna) ha introdotto deboli legami tra retribuzione e risultati; contemporaneamente, i sistemi di classificazione del personale si presentano piuttosto rigidi (basati su molti gradi e livelli);
- un quarto gruppo di paesi (Grecia,

Giappone, Lussemburgo, Slovacchia) non hanno introdotto sistemi di retribuzione collegati ai risultati ed hanno in comune un basso livello di decentramento delle politiche del personale.

Ci sono anche, naturalmente, delle eccezioni rispetto allo schema delineato. Per esempio, Repubblica Ceca e Corea hanno un basso livello di decentramento delle decisioni sul personale, ma hanno spinto molto sulla variabilità retributiva collegata alle performance. Oppure l'Irlanda che, al contrario, pur avendo molto delegato ai poteri locali la gestione del personale, non mostra un particolare interesse per politiche retributive collegate ai risultati.

.....

## 7. IL MODO IN CUI SONO STATI INTRODOTTI I SISTEMI RETRIBUTIVI COLLEGATI AI RISULTATI

Tra i vari paesi esistono differenze rilevanti nel modo in cui sono stati introdotti elementi retributivi collegati al risultato. Queste differenze riguardano essenzialmente:

- a) il livello del "dialogo sociale" e del coinvolgimento del sindacato nelle relative scelte;
- b) la durata e la gradualità dei processi.

Vi sono paesi nei quali il sindacato (attraverso la contrattazione collettiva) ha avuto molto spazio (sia centralmente nella definizione delle linee generali sia localmente nelle applicazioni concrete), altri nei quali al sindacato è stato concesso meno spazio.

Più in generale i metodi di introduzione dei sistemi retributivi collegati alle performance sono stati di tre tipi:

- legge: l'introduzione per via legislativa ha riguardato paesi come la Germania, gli Stati Uniti e la Svizzera; generalmente il livello di partecipazione sindacale alla definizione delle linee generali è stato molto basso in questi paesi;
- contratto collettivo: l'introduzione

per via contrattuale è avvenuta in Svezia, Finlandia, Danimarca, Italia;

- altri metodi: in altri paesi sono state seguite strade diverse; per esempio, un metodo "misto" che combina elementi del primo e del secondo è stato seguito in Nuova Zelanda, dove il Governo emana parametri e direttive per la contrattazione, che definiscono anche gli elementi di riferimento per le politiche retributive collegate ai risultati; in Canada l'introduzione della retribuzione di risultato è avvenuta a seguito di una raccomandazione all'indirizzo del Governo, da parte di un comitato di controllo incaricato del monitoraggio delle retribuzioni.

Per quanto concerne il secondo aspetto, i vari paesi si distinguono per la durata e la gradualità del percorso. L'introduzione graduale ha caratterizzato l'esperienza di paesi come la Danimarca e la Finlandia, dove l'obiettivo di introdurre in modo generalizzato sistemi retributivi collegati ai risultati è stato raggiunto nell'arco di una decina d'anni e anche più. Per esempio, nel 2002 la Finlandia aveva esteso solo al 40-50% dei dipendenti pubblici il nuovo sistema retributivo basato sui risultati, lanciato nel 1992. Al resto dei dipendenti sarà applicato non prima dell'inizio di quest'anno. Nel settore pubblico, la retribuzione di risultato è stata introdotta in Danimarca dal 1997, attraverso la contrattazione collettiva. Ma la sua diffusione è andata avanti molto lentamente. Si è partiti dai dipendenti delle Università, dove il nuovo sistema è stato applicato per la prima volta nel 1998. Gli altri settori della pubblica amministrazione sono invece partiti molto più tardi, perché i sindacati delle altre categorie

professionali non erano ancora pronti ad accettarlo. Nei settori controllati dalla Federazione degli impiegati dello stato (Centralorganisationernes Fællesudvalg – CFU) si è invece raggiunto un accordo con cui è stato previsto un periodo di sperimentazione (da gennaio 1998 al marzo 2001); di conseguenza, il nuovo sistema è andato a regime solo nel 2002. A quella data, comunque, la maggior parte dei sindacati aveva firmato accordi per la sua introduzione. Sempre in Danimarca, è stata posta particolare attenzione agli aspetti di comunicazione del nuovo sistema retributivo. È stata, infatti, creata una speciale unità presso il Ministero dell'Economia ("Lønreformenheten") incaricata di presidiare tutti i processi informativi e formativi sulla retribuzione di risultato. Ad esempio, è stata predisposta una guida diffusa in migliaia di copie. Sono stati tenuti corsi di formazione e convegni in tutto il paese. Queste iniziative hanno avuto come destinatari anche i dirigenti, che sono stati formati soprattutto sugli aspetti di gestione ed applicazione del nuovo sistema.

Queste esperienze dimostrano che l'introduzione graduale dei nuovi sistemi di retribuzione, attraverso sperimentazioni successive, può consentire di rivedere e migliorare nel tempo l'impostazione iniziale. Inoltre, può facilitare il processo di implementazione, con una migliore gestione del conflitto.

Cambiamenti graduali, parziali e successivi, con adattamenti in itinere e attenzione ai processi di apprendimento, possono rivelarsi, dunque, più efficaci delle "grandi riforme" e dei "radicali cambiamenti".

Vi sono anche esperienze di singole organizzazioni pubbliche che hanno seguito, al loro interno, un approccio

incrementale e graduale. Viene citato, al riguardo, il caso del Dipartimento del Lavoro e della Previdenza ("Department of Work and Pensions – DWP) del Regno Unito, che ha introdotto uno schema retributivo basato sui risultati, cominciando da alcune aree ed estendendolo gradualmente alle altre. In tal modo, è stato possibile correggere il tiro, accumulare conoscenza sui problemi di gestione del nuovo sistema, valutare meglio vantaggi e svantaggi. Inoltre, le aree su cui avviare la sperimentazione sono state selezionate tenendo conto di alcuni dati di contesto, come la cultura manageriale o la tipologia di attività. Aree più tradizionali, in ritardo sui processi di modernizzazione, sono state "escluse", almeno inizialmente. In altri paesi, l'introduzione di elementi retributivi collegati al risultato è avvenuta con un approccio più radicale. In questi paesi, i nuovi sistemi si sono diffusi rapidamente, almeno sul piano formale, ma si sono verificati anche problemi e reazioni di rigetto.

## 8. DECENTRAMENTO DELLE SCELTE DI PROGETTAZIONE

Le diverse esperienze si differenziano anche in relazione al grado di decentramento delle decisioni di progettazione dei sistemi.

Vi sono paesi in cui la progettazione è stata effettuata centralmente, con la definizione di schemi standard vincolanti per tutte le amministrazioni o per tutti i dipartimenti.

Altri in cui il centro ha fornito solo linee guida o indicazioni di massima, lasciando la progettazione ai singoli centri decisionali.

Di solito, il decentramento nella progettazione dei sistemi si accompagna ad un più generale decentramento delle politiche del personale.

Anzi, normalmente, si tratta di tendenze che vanno di pari passo: si decentrano le politiche del personale e, quindi, anche la progettazione dei sistemi premianti. Vi sono naturalmente eccezioni a questo schema.

È il caso, per esempio, della Danimarca, dove un elevato decentramento nella progettazione dei sistemi si accompagna ad un elevato accentramento delle scelte di politica del personale. Altra tendenza che si riscontra con una certa uniformità è quella che vede il decentramento nella progettazione dei sistemi (e delle politiche retributive più in generale) accompagnarsi ad un rafforzamento della funzione manageriale, con delega crescente di poteri gestionali ai dirigenti (tipicamente attraverso meccanismi di responsabilizzazione di tipo budgetario). Vi sono anche differenti gradi di decentramento in relazione alle categorie di personale interessato. Ad esempio vi sono paesi come Nuova Zelanda, Regno Unito e Stati Uniti in cui che hanno decentrato la progettazione dei sistemi premianti del personale non dirigenti, mentre hanno mantenuto un forte accentramento per l'alta dirigenza. Svezia e Nuova Zelanda sono probabilmente i paesi in cui si riscontra il maggior decentramento sia sotto il profilo della progettazione dei sistemi premianti (e della gestione delle politiche del personale) che sotto quella della delega di poteri gestionali ai dirigenti. La Svezia, in particolare, ha un sistema amministrativo nel quale quasi tutte le attività pubbliche sono gestite da Agenzie dotate di una forte autonomia gestionale. Ciascuna agenzia è libera di assumere (o licenziare) e di negoziare le retribuzioni e le promozioni dentro i limiti derivanti del budget assegnato. L'unico vincolo esterno è quello di avere professionalità e *skill* coerenti con gli obiettivi assegnati e gli *outcome* richiesti.<sup>12</sup>

.....

**9. IMPLICAZIONI DEL DECENTRAMENTO:  
IL RAFFORZAMENTO  
DELLA "GOVERNANANCE"  
SULLE POLITICHE DEL PERSONALE**

Un elevato decentramento delle politiche del personale e, in particolare di quelle retributive, può accrescere le differenze di retribuzione media tra le varie amministrazioni (o tra i vari dipartimenti

dentro la stessa amministrazione). In una certa misura, è inevitabile che questo avvenga. Per contenere tali effetti e per evitare eccessive sperequazioni retributive, i vari paesi hanno adottato diversi correttivi. Per esempio, in Danimarca il forte decentramento degli ultimi anni è stato controbilanciato da un rafforzamento dei controlli centrali sulle agenzie che hanno adottato i nuovi sistemi retributivi. Tali controlli investono essenzialmente alcune macrovariabili, come i livelli retributivi medi, la dinamica salariale ecc. A questo fine, è stato creato al Ministero dell'Economia (presso l'Authority che si occupa del personale statale) un sistema informativo – denominato ISOLA – che fornisce informazioni, accessibili via internet, sui livelli retributivi.<sup>13</sup> Analogamente, in Svezia – altro paese che ha realizzato un forte decentramento - sin dal 1997 il Governo centrale effettua un monitoraggio sistematico delle politiche del personale delle agenzie attraverso un sistema informativo che gestisce informazioni sui livelli retributivi, sulla pianificazione delle risorse, sul turn-over, sulla distribuzione per età e per sesso ecc. Molti paesi hanno rafforzato anche i meccanismi di controllo "esterno" sui sistemi di valutazione, al fine di controbilanciare la discrezionalità dei manager. Ciò è avvenuto, in alcuni casi, attraverso la creazione di comitati di garanzia ovvero di nuclei con funzioni di controllo e valutazione sui criteri adottati. Tali organismi vedono, in alcuni casi, la partecipazione di rappresentanti dei lavoratori o di componenti esterni indipendenti. Per esempio, nel Regno Unito sono stati costituiti, a livello dipartimentale, comitati formati da rappresentanti

dei dirigenti e da elementi indipendenti ("Departmental pay committees"), che hanno il compito di valutare la "valutazione", favorendo processi più equi, trasparenti e rigorosi.

.....

### 10. DALL'INCENTIVAZIONE INDIVIDUALE ALL'INCENTIVAZIONE COLLETTIVA

Altra tendenza di un certo rilievo, riscontrabile negli ultimi anni, è il graduale spostamento da approcci individuali, tesi a stabilire un collegamento tra la prestazione di un singolo individuo e la retribuzione, ad approcci collettivi, più interessati alla valutazione della performance a livello di squadra o di gruppo. Questo cambiamento si delinea soprattutto negli ultimi anni, dopo una lunga prevalenza di schemi prevalentemente "centrati" sulla prestazione individuale. Evidentemente, è aumentata la consapevolezza dei limiti di un approccio solo individuale (ad esempio, rispetto alla possibilità di misurare la prestazione dei singoli isolandola da quella del gruppo oppure riguardo al potenziale di conflitto insito in sistemi che spingono troppo sulla differenziazione individuale). Spesso, i meccanismi premiali di tipo collettivo non hanno sostituito quelli di tipo individuale, ma si sono aggiunti ad essi. La combinazione di sistemi collettivi e individuali è oggi molto più diffusa di quanto non fosse qualche anno fa.

Vi sono paesi che hanno addirittura incoraggiato, a livello generale, un approccio più spostato verso sistemi di tipo collettivo. Questo è avvenuto ad esempio nel Regno Unito, dove, nel corso del 2004, un numero rilevante di dipartimenti ministeriali, recependo le indicazioni provenienti da un rapporto

del Governo ("Makinson report")<sup>14</sup> è passato da sistemi individuali a sistemi di tipo collettivo. Vi sono anche paesi – ad esempio la Spagna - che hanno introdotto una combinazione dei due sistemi utilizzando, però, quelli di tipo collettivo per premiare la generalità dei dipendenti e quelli di tipo individuale per riconoscere e premiare prestazioni individuali notevolmente superiori alla media ("best performer").

.....

### 11. LA VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE: COSA SI VALUTA

Di un certo interesse sono anche le tendenze che si delineano sul modo in cui, nei vari paesi, si valuta la performance. In linea di massima si possono individuare due approcci a questo problema:

- approcci basati sugli obiettivi, che valutano la prestazione sulla base del grado di conseguimento di obiettivi predefiniti, assegnati a inizio periodo e valutati durante il periodo e a fine periodo;
- approcci basati sulle competenze, che puntano a valutare le competenze professionali mostrate dal dipendente nel contesto lavorativo; questi approcci richiedono naturalmente un lavoro preliminare molto accurato sulla definizione delle competenze standard richieste nei vari lavori.

All'interno di ciascun approccio vi sono poi ulteriori distinzioni da fare. Per esempio, gli approcci che si rifanno agli obiettivi possono basarsi su obiettivi individuali, di gruppo e di organizzazione. E tra gli obiettivi di organizzazione si possono privilegiare obiettivi di outcome (impatti sull'ambiente), oppure obiettivi di output (prestazioni erogate) o, infine, obiettivi di input (indicatori del lavoro prestato). Possono variare anche gli ambiti di risultato sui quali si focalizza maggiormente l'attenzione (qualità dei servizi, indicatori

di bilancio, contenimento dei costi ecc.). La scelta sulla tipologia di obiettivi è notevolmente influenzata anche dal tipo di lavoro.

È evidente, per esempio, che gli obiettivi della dirigenza tendono a privilegiare l'output o l'outcome, rispetto agli obiettivi assegnati al resto del personale. Anche gli approcci basati sulle competenze presentano notevoli differenze. Vi può essere, ad esempio, maggiore attenzione alle competenze tecnico-specialistiche oppure a quelle relazionali (comunicazione, lavoro di gruppo) o, infine, a quelle manageriali e di leadership.

Anche in questo caso, nella scelta pesa molto il tipo di lavoro da valutare. Vi sono anche paesi che hanno adottato criteri di valutazione di tipo "etico" (ad esempio il Canada) oppure altri che hanno dato un notevole rilievo alla disponibilità a prendere parte attiva ai processi di innovazione (Danimarca).

Orientarsi all'interno di questa diversità di approcci e di soluzioni non è semplicissimo.

Come pure delineare alcune tendenze generali. Nel rapporto OCSE vi è il tentativo di operare una classificazione tra i vari paesi sulla base delle scelte di fondo rilevabili.

A tal fine, viene utilizzata una matrice a due dimensioni, che riporta sull'asse verticale l'alternativa obiettivi di output e obiettivi di input; e sull'asse orizzontale l'alternativa tra competenze relazionali e manageriali e competenze tecnico-specialistiche.

Vi è, ad esempio, un gruppo di paesi (Australia, Danimarca, Finlandia e Svezia) in cui sembrano prevalenti pratiche di valutazione basate sugli obiettivi. Viceversa altri paesi, come Svizzera e Germania, sembrano privilegiare un approccio basato sulle competenze (la Svizzera più spostata verso le competenze manageriali e relazionali, la Germania verso le competenze tecnico-specialistiche). Vi è infine un gruppo di paesi che tende a collocarsi nel quadrante che indica una prevalenza

di prassi valutative ispirate alla valutazione degli input (Spagna). Più in generale, negli ultimi anni si è notevolmente accresciuta l'importanza degli skill manageriali e relazionali. Ciò è dovuto evidentemente ad una tendenza delle organizzazioni ad evolvere verso modelli che incentivano la responsabilità dei singoli, il lavoro in team e per processi, la delega decisionale verso i livelli più bassi.



## 12. LA VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE: I METODI UTILIZZATI

Soprattutto nella prima fase di avvio dei sistemi di valutazione, vi è stata una generale propensione all'utilizzo di sistemi altamente formalizzati, tesi a ricercare in ogni caso una traduzione in termini quantitativi del livello di prestazione.

A tal fine, è stato fatto largo uso di scale molto articolate.

L'esperienza ha dimostrato che la formalizzazione dei metodi è correlata molto debolmente (o non correlata affatto) ai risultati dei processi valutativi ed al loro buon esito. Per esempio, metodi che prevedono scale di punteggi molto ampie e dettagliate non necessariamente si traducono in valutazioni differenziate. Inoltre, l'enfasi sugli aspetti quantitativi può portare a trascurare (o a far passare in secondo piano) elementi della prestazione di tipo qualitativo.

Il problema della differenziazione dei giudizi e della identificazione dei cosiddetti "best performers" si è posto con una certa forza in molti paesi. Emerge, infatti, una tendenza generale a valutare senza apprezzabili differenziazioni. Ciò è dovuto al fatto che, mentre risulta agevole esprimere giudizi che si collocano agli estremi

delle scale utilizzate (prestazioni di eccezionale valore e prestazioni molto negative), appare invece più problematico operare differenziazioni per la maggioranza del personale. Le risposte date a questo problema sono state essenzialmente di due tipi.

In alcuni paesi, si è cercato, di semplificare i metodi in uso, al fine di favorire una evoluzione verso approcci alla valutazione meno formali e rigidi. Nel contempo, però, è stato avviato un importante lavoro sui processi, rafforzando i momenti di partecipazione, di condivisione degli obiettivi, di dialogo aperto, sia in fase di progettazione che in fase di applicazione.

Questa tendenza si riscontra per esempio nel Regno Unito, dove il già citato rapporto Makinson tende a favorire questo tipo di evoluzione. Un approccio molto flessibile d informale alla valutazione, ma con un tasso elevato di partecipazione e condivisione dei criteri adottati, si riscontra invece nei paesi scandinavi. La tradizione di questi paesi è improntata ai principi del dialogo sociale e della partecipazione, principi che hanno informato anche le esperienze di valutazione.

In altri paesi – per esempio Germani e Stati Uniti – la strada seguita è stata di rafforzare l'obbligo dei valutatori a differenziare.

Ciò è avvenuto attraverso i cosiddetti "metodi a distribuzione forzata", cioè ipotizzando una distribuzione "normale" o "teorica" dei giudizi e costringendo, di fatto, i valutatori a rispettare tale distribuzione.

Il ricorso a questi metodi è la prova più evidente delle difficoltà di operare differenziazioni nei giudizi.

Essi rappresentano tuttavia un elemento di ulteriore rigidità e possono innescare

situazioni di elevata conflittualità. Di contro, presentano il vantaggio di facilitare il controllo sulla spesa.

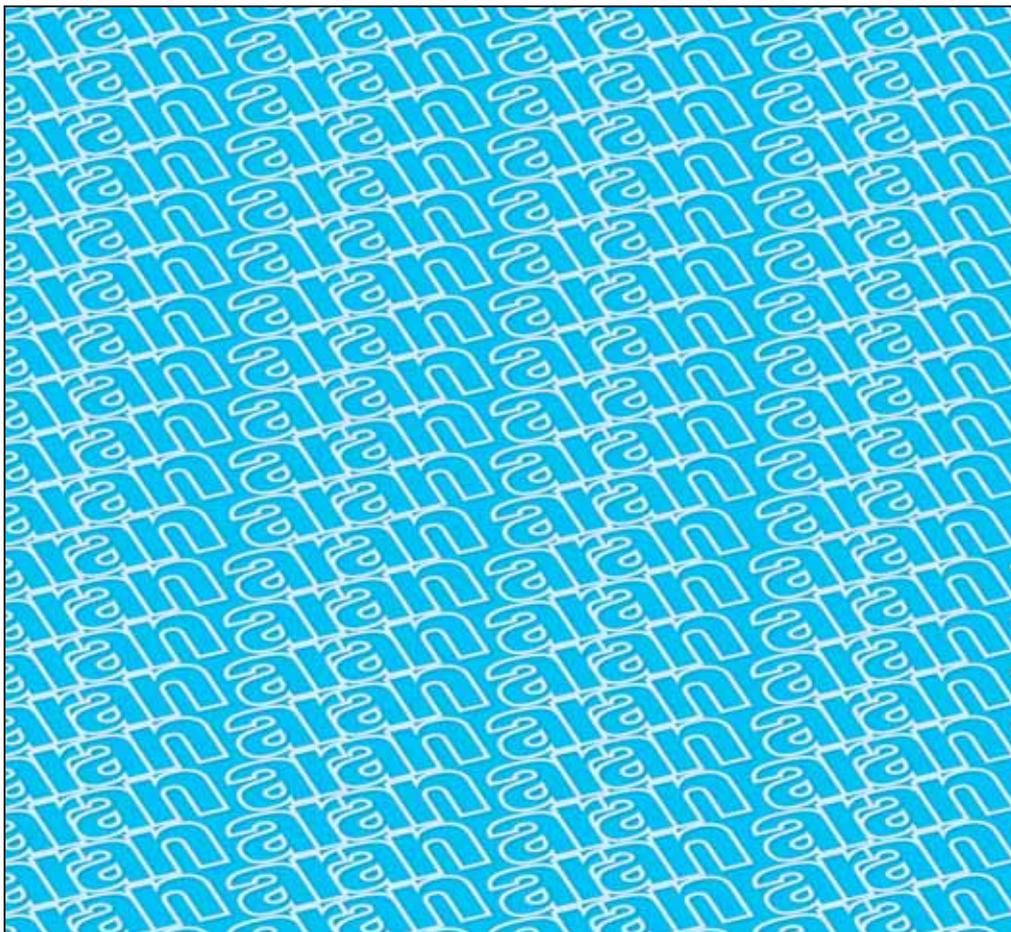
### 13. IL COLLEGAMENTO CON LA RETRIBUZIONE

Il legame che viene posto tra la valutazione della prestazione e la retribuzione attribuita al dipendente, è un altro elemento su cui si concentra l'attenzione del rapporto OCSE. In questo ambito, le differenze tra i vari paesi riguardano i seguenti aspetti:

- il tipo e la natura della retribuzione che viene corrisposta;
- l'incidenza percentuale degli elementi retributivi collegati al risultato sul totale della retribuzione (ovvero sulla paga base);
- infine, l'esistenza o meno di fondi speciali predeterminati per vincolare la spesa complessiva.

Relativamente al primo punto, le opzioni possibili sono di due tipi: attribuire premi annuali variabili di anno in anno in relazione agli esiti del processo valutativo; attribuire incrementi di merito che si stabilizzano, divenendo – di fatto – un elemento della paga base. Entrambe le soluzioni sono praticate nei paesi OCSE. La situazione più diffusa è quella che vede una combinazione dei due sistemi. Vi sono però differenze – anche apprezzabili – sul peso relativo dell'una e dell'altra.

I vantaggi dei premi annuali variabili sono noti e ampiamente analizzati. Un primo vantaggio è dato appunto dalla loro variabilità: essendo correlati ai risultati presentano – entro certi limiti e a determinate condizioni – la caratteristica di costo variabile per gli enti. Di contro, hanno un impatto più limitato sulla motivazione, soprattutto quando la loro incidenza sulla retribuzione complessiva si mantiene al di sotto di certi valori. Gli incrementi di merito, al contrario, possono avere una maggiore efficacia sul piano motivazionale,



ma irrigidiscono la struttura dei costi dell'ente (data la loro stabilità e fissità nel tempo).

Grandi differenze tra i paesi OCSE sono state osservate riguardo alla incidenza percentuale della retribuzione collegata al risultato.

Inoltre, nell'ambito dello stesso paese, vi sono rilevanti differenze tra differenti categorie di personale (soprattutto tra dirigenti e non dirigenti).

Per quanto concerne gli incrementi di merito, si va da un minimo del 3% della retribuzione negli Stati Uniti ad un massimo del 50% per i "top performers" in Finlandia.

I premi variabili hanno generalmente un peso più elevato degli incrementi di merito. Esistono punte massime in alcuni paesi del 40-50%, ma la media OCSE si mantiene su valori inferiori al 10%. Per i dirigenti l'incidenza media è invece intorno al 20%.<sup>15</sup>

L'ultimo punto concerne l'esistenza o meno di fondi predefiniti per

corrispondere tali retribuzioni.

L'indagine ha rivelato che, nella maggior parte dei paesi, le retribuzioni collegate al risultato sono pagate a carico del bilancio, nell'ambito dei normali vincoli di budget (sono citati, al riguardo, gli esempi di Stati Uniti, Australia e Danimarca).

Vi sono invece paesi che hanno "vincolato" i pagamenti al rispetto di predeterminati tetti di spesa (che si aggiungono ai vincoli di bilancio), fissati appunto mediante speciali fondi destinati a tali voci retributive (per esempio Italia, Canada, Corea, Spagna). Alla base dell'istituzione di tali fondi, vi è evidentemente l'esigenza di esercitare un maggior controllo sulla spesa complessiva.

Esigenza particolarmente avvertita nei sistemi amministrativi che non hanno ancora efficaci meccanismi di responsabilizzazione degli enti, dei dipartimenti ministeriali e delle agenzie (come l'autonomia tributaria, il non ripiano dei deficit, la fissazione di obiettivi di risultato). Viceversa, dove tali meccanismi sono già all'opera, l'esistenza di fondi per vincolare la spesa diventa un inutile elemento di rigidità.



#### 14. LEZIONI CHE SI TRAGGONO DALL'ESPERIENZA E RACCOMANDAZIONI FINALI

L'ultima parte del rapporto OCSE è dedicata alla illustrazione di alcune lezioni che è possibile trarre dall'esperienza al fine di fornire suggerimenti e raccomandazioni ai paesi membri.

Si sottolinea, innanzitutto, come vi siano alcune **precondizioni** per attuare con successo un sistema retributivo collegato alle performance.

Queste precondizioni sono: trasparenza all'interno dell'organizzazione, fiducia nel management, conoscenza diffusa dei meccanismi utilizzati e dei criteri di valutazione. È necessario anche che vi sia un livello minimo di delega decisionale ai dirigenti nella gestione delle risorse umane.

Una prima raccomandazione riguarda la **consultazione preventiva del personale nella fase di progettazione dei sistemi**. Tale consultazione è particolarmente raccomandata per evitare alcuni tipici problemi della fase di avvio. La costruzione di un sistema di valutazione deve essere basata su informazioni (ad esempio, le competenze professionali necessarie per svolgere un determinato lavoro) che spesso i dirigenti non conoscono

in modo approfondito.

Quindi, la consultazione del personale consente di evitare errori di impostazione e di progettazione, dovuti ad un deficit informativo.

Il coinvolgimento preventivo è essenziale anche per un'altra ragione: nei sistemi di valutazione c'è, evidentemente, un elevato potenziale di conflitto. Coinvolgere i valutati sulla definizione delle "regole del gioco" serve a ridurre il rischio di contestazioni sugli esiti del processo valutativo.

Il secondo punto raccomandato è la **semplicità del metodo di valutazione**.

Secondo l'OCSE non è consigliabile differenziare eccessivamente i punteggi e le fasce di valutazione per i cosiddetti "performers medi".

Conviene invece concentrare l'attenzione sull'esigenza di differenziare tra "bad performers" e "best performers". Metodi di valutazione estremamente articolati e dettagliati possono dare, a prima vista, più garanzie sulla neutralità e sull'oggettività della valutazione.

In realtà, si tratta molto spesso di una illusoria oggettività.

I fattori di valutazione, per quanto dettagliati, non riescono mai a coprire l'intera gamma dei punti di forza di una prestazione lavorativa.

Inoltre, la formulazione di un giudizio valutativo avviene spesso seguendo uno schema inverso a quello postulato.

Si ipotizza infatti che prima siano valutati analiticamente gli item di valutazione uno ad uno e dopo si pervenga al giudizio finale, per successive sintesi (con metodi quali la media semplice, al media ponderata, la somma ecc.). Nella realtà avviene il contrario: prima, si formula il giudizio complessivo sulla prestazione lavorativa e poi, per argomentare razionalmente, quel giudizio viene ribaltato sui singoli fattori di valutazione. Infine, l'articolazione del metodo e il livello di dettaglio possono risultare addirittura fuorvianti perché c'è il rischio di un'eccessiva astrattezza dei fattori e di un focalizzazione su aspetti poco rilevanti della prestazione.

Le esperienze in atto dimostrano che alla differenziazione non si riesce ad arrivare nemmeno attraverso i cosiddetti metodi a “distribuzione forzata”.<sup>16</sup> Una delle risposte tipiche dei dirigenti costretti a differenziare è, infatti, quella di introdurre una sorta di rotazione tra i collaboratori ai quali si riconosce il premio in modo da “accontentare tutti” (seppure in un arco temporale più lungo).

Un ulteriore aspetto a cui prestare molta attenzione è la scelta tra **premi individuali, premi collettivi o una combinazione dei due**. Occorre dire, al riguardo, che se i risultati di una organizzazione sono ottenuti attraverso il lavoro di gruppo, i meccanismi di premialità collettiva si rivelano senza dubbio più efficaci. Intanto, essi enfatizzano il concetto di gruppo e di squadra, rafforzando il senso di appartenenza e la solidarietà tra i suoi membri. In secondo luogo, evitano il delicato problema dei confronti interpersonali, con conseguente minaccia dell'unità del gruppo e rischio di insorgenza di “conflitti” difficilmente governabili. Infine, consentono di concentrare l'attenzione sugli obiettivi, che sono più facilmente misurabili e meno legati al giudizio sulle persone.

Quindi, laddove l'introduzione di uno schema di valutazione individuale può minacciare gli equilibri di gruppo, conviene senz'altro puntare su premi di tipo collettivo (o, al limite, su una combinazione di premialità collettiva e premialità individuale). Riguardo alla tipologia di retribuzione erogata, il suggerimento è di **evitare che gli incrementi di merito si trasformino, nel tempo, in avanzamenti automatici**.

Questo tipo di distorsione, riscontrata in molte esperienze, ha portato molti paesi a preferire meccanismi premiali di tipo variabile. In realtà, anche questi ultimi non sono del tutto esenti dal rischio di trasformazione in erogazioni automatiche e generalizzate. È evidente che questa trasformazione costituisce una delle

principali cause di fallimento della retribuzione collegata alla performance. È necessario pertanto rafforzare il messaggio che tale retribuzione non remunera i risultati ordinari del lavoro (cioè quelli di una “normale” prestazione lavorativa), ma risultati di particolare valore e miglioramenti significativi.<sup>17</sup>

**La retribuzione collegata al risultato deve avere un peso adeguato rispetto alla retribuzione complessiva.**

Lo studio dell'OCSE ha messo in evidenza che la bassa incidenza di tale retribuzione per il personale non dirigenziale riduce notevolmente l'impatto motivazione di questi sistemi. Viceversa, la più elevata incidenza, che si riscontra mediamente per la dirigenza, può essere considerata una delle cause del maggior successo che questi sistemi hanno avuto nella remunerazione del lavoro dirigenziale.

Va detto, per completezza di analisi, che aumentare l'incidenza dei premi per le retribuzioni dei non dirigenti può risultare problematico.

In primo luogo, perché, a differenza del lavoro dirigenziale, è molto più complicato separare il contributo dei singoli al risultato complessivo. In secondo luogo perché premi più elevati e differenziati possono determinare forti tensioni.

Nel Regno Unito, il rapporto Makinson ha suggerito un peso minimo di almeno il 5% sulla paga base.

Sempre in tema di retribuzione collegata al risultato, occorre decidere se andare verso un sistema che riconosce premi individuali più bassi ad un maggior numero di persone ovvero premi individuali più alti ad un minor numero di persone. Entrambe le opzioni presentano vantaggi e svantaggi. L'opzione “molto a pochi” ha il vantaggio di rafforzare

il legame con la motivazione ma crea maggiori problemi di gestione.

Viceversa l'opzione "poco a molti" crea un legame più debole con la motivazione, ma favorisce i cambiamenti organizzativi.

**Il coinvolgimento del personale e del sindacato nella fase di gestione dei sistemi** sembra, in molte

esperienze, uno dei fattori critici di successo. A questo proposito, il rapporto suggerisce di dare molta importanza a periodiche consultazioni per la soluzione dei problemi di funzionamento e a regolari comunicazioni sugli esiti finali.<sup>18</sup>

**Occorre evitare che la retribuzione collegata al risultato si trasformi in elemento di crescita incontrollata delle retribuzioni.**

A questo proposito è necessario definire un budget complessivo di spesa e fare in modo che gli incrementi siano sostenibili nel tempo. Tuttavia, il concetto di sostenibilità della dinamica retributiva nel settore pubblico non è di facile ed immediata applicazione. Si può affermare (ma solo in teoria) che la dinamica deve essere agganciata agli incrementi di produttività, come avviene normalmente nel settore privato. Ma la produttività del settore pubblico non è facilmente misurabile. Vi sono paesi che hanno introdotto sistemi per finanziare la retribuzione collegata ai risultati attraverso risparmi sul costo del personale.

Altri hanno imposto meccanismi di contingentamento della spesa (tipicamente attraverso fondi).

**Pierluigi Mastrogiuseppe**  
Dirigente ARAN

## BIBLIOGRAFIA

**Ales E.**, Modelli del lavoro pubblico in Europa, Quaderni Aran, Franco Angeli, Milano, 1996

**Borgonovi E.**, Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche, Egea, Milano, 2002

**Della Rocca G.** (a cura di), La valutazione e la retribuzione delle prestazioni: esperienze e materiali, Presidenza del Consiglio-Dipartimento Funzione pubblica, Progetto finalizzato "Ripensare il lavoro pubblico", Rubbettino Editore, 2001

**Makinson J.**, Incentives for changes: rewarding performance in national government networks, Public services productivity panel, HM Treasury, London, 2000

**Mastrogiuseppe P.**, Autonomia, decentramento e politiche del personale nel modello del lavoro pubblico svedese, in AranNewsletter, n. 6/2003

**OECD**, Public sector modernisation: modernising public employment, GOV/PUMA, 2003-18

**OECD**, Performance-related pay policies for government employees: main trends in OECD member countries, GOV/PGC/HRM, 2004-1

**OECD**, Trends in human resources management policies in OECD member countries: an analysis of the results of the OECD survey on strategic human resources management, GOV/PGC/HRM, 2004-2

**Peters G. B.**, La pubblica amministrazione: un'analisi comparata, Il Mulino, Bologna, 1989

**Pollit C., Bouckaert G.**, La riforma del management pubblico, Egea, Milano, 2002

**Rebora G.**, Un decennio di riforme, Guerini e associati, Milano, 1999

Il presente articolo è stato tratto dalla rivista "Risorse umane nella pubblica amministrazione", n. 2/2005, edizione Maggioli ed è pubblicato su autorizzazione della stessa. Si ringrazia la casa editrice.

## NOTE

<sup>1</sup> OECD, gov/pgc/hrm, 2004

<sup>2</sup> Le tendenze rilevate sono basate su rapporti di ricerca realizzati a livello di singolo paese.

<sup>3</sup> Questo riferimento ad esperienze internazionali aiuta ad avere una visione più alta dei processi di riforma e a scoprire, al di là delle pur rilevanti differenze che connotano l'esperienza di ogni paese, somiglianze ed elementi comuni.

<sup>4</sup> In tal modo, viene posto un rapporto di dipendenza funzionale tra il livello della retribuzione e il livello dei risultati conseguiti sul lavoro.

<sup>5</sup> Si tratta di componenti variabili le quali prescindono dal soggetto che occupa temporaneamente la posizione.

<sup>6</sup> Per una analisi delle principali "traiettorie" di riforma a livello internazionale nel settore pubblico, in un'ottica comparata, vedi Pollit, Bouckaert, 2002. Per una più specifica disamina dei modelli regolativi del lavoro pubblico in Europa, vedi Ales, 1996 e OECD, 2003-18

<sup>7</sup> Tale quota cresce mano a mano che si sale nella scala gerarchica.

<sup>8</sup> Si veda Rebor, 1999.

<sup>9</sup> Per l'approfondimento di questa maggiore complessità logica si rinvia a Borgonovi, 2002.

<sup>10</sup> Vi è quindi una debolezza intrinseca dei sistemi retributivi basati sulla performance, quando non vi sono riferimenti forti e condivisi ("istituzionalizzati") su come "misurare il risultato".

<sup>11</sup> Il decentramento si è realizzato soprattutto attraverso meccanismi di responsabilizzazione delle amministrazioni o dei dirigenti di linea (ad esempio con sistemi di tipo budgetario) e con controlli dal centro limitati ad alcune macro-variabili (ad esempio la spesa o la dinamica retributiva). Va comunque sottolineato che anche nelle situazioni in cui c'è un sostanziale decentramento delle politiche del personale (e di quelle retributive in particolare), i poteri centrali (soprattutto i ministeri che controllano la spesa, come il nostro Ministero dell'Economia e Finanze) tendono a mantenere un sostanziale controllo sui budget di spesa per le retribuzioni. Di solito la flessibilità retributiva a livello locale riguarda aspetti come i sistemi di misurazione della performance, la distribuzione di parti del salario collegate ai risultati (la cui entità varia da paese a paese).

<sup>12</sup> Per un'analisi del modello svedese, mi sia consentito rinviare a Mastrogiuseppe, 2003

<sup>13</sup> Anche nel nostro paese esiste presso il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della RGS un sistema informativo sul personale pubblico, denominato SICO, che raccoglie ed elabora tutte le informazioni rilevate attraverso i dati di conto annuale.

<sup>14</sup> Vedi Makinson J., 2000

<sup>15</sup> Guardando al contesto italiano, è possibile fornire qualche dato sul peso medio relativo di tali componenti rispetto alla retribuzione complessiva. Per esempio, nel comparto regioni-autonomie locali la retribuzione di risultato pesa mediamente circa l'8% sulla retribuzione complessiva dei dirigenti. Nello stesso comparto, la produttività erogata al personale non dirigente è in media circa il 6% della retribuzione complessiva (fonte: dati 2003 RGS - Sico).

<sup>16</sup> In Svizzera, l'applicazione rigida della distribuzione forzata, basata sulla "curva di Gauss", ha creato notevoli problemi, costringendo i dirigenti a differenziare anche all'interno di piccoli gruppi di tre o quattro persone.

<sup>17</sup> Si veda, al riguardo, la definizione di "produttività" contenuta nell'ultimo CCNL del comparto regioni e autonomie locali: "La attribuzione dei compensi di produttività è strettamente correlata ad effettivi incrementi della produttività e di miglioramento quali-quantitativo dei servizi da intendersi, per entrambi gli aspetti, come risultato aggiuntivo apprezzabile rispetto al risultato atteso dalla normale prestazione lavorativa" (art. 37, comma 1, CCNL del 22/1/2004).

<sup>18</sup> L'esperienza dei paesi scandinavi mostra come un elevato livello di partecipazione rende possibile l'adozione di sistemi più flessibili ed informali.

## COMMENTI

# LA PROGRAMMAZIONE DEI FABBISOGNI NELLA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE

Uno dei principi cardine della gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni è stato, e rimane, quello della programmazione dei fabbisogni.

Di questo si trova riscontro, ad esempio, nel D.Lgs. n.165/2001, così come nelle diverse leggi finanziarie a partire dalla Legge n. 449/97, nel D.Lgs. n.286/99 sui controlli interni, nel testo unico di legge sull'ordinamento degli enti locali. La programmazione dei fabbisogni entra in crisi non tanto con le misure contenute nelle leggi finanziarie, che bloccano le procedure di reclutamento, ma prima ancora con la rinuncia da parte delle pubbliche amministrazioni a governare il proprio personale ed i propri fabbisogni.



## PERCHÉ PIANIFICARE I FABBISOGNI

Nell'ambito delle funzioni di direzione delle risorse umane, le pubbliche amministrazioni devono adeguare costantemente il personale ai propri programmi strategici regolando i flussi in entrata, in uscita e interni (mobilità orizzontale, progressione verticale), nonché le politiche di *empowerment*. Ogni Dirigente/Responsabile, dotato dei poteri del privato datore di lavoro, ha il compito di mantenere lo stock

di risorse umane ritenuto necessario in funzione degli obiettivi strategici dell'ente, predisponendo per i neo-assunti idonee misure formative, possibilmente anche mediante affiancamento.

Nelle organizzazioni di qualità occorre dedicare la massima cura alla selezione del personale.

Tuttavia l'azienda-amministrazione ha natura e finalità pubblicistiche che sono alla base di alcuni vincoli:

- l'ente pubblico deve anzitutto programmare i fabbisogni nel rispetto di alcune normative;
- le assunzioni (specie quelle a tempo indeterminato) richiedono procedure che, benché oggetto di notevoli semplificazioni in questi ultimi anni, non sono sempre sufficientemente rapide e si prestano tuttora di frequente al rischio di contenzioso;
- la scelta tra mercato del lavoro esterno o interno non è del tutto libera, alla luce del principio fissato dall'art. 97 della Costituzione, da cui la giurisprudenza fa discendere l'impossibilità di assumere più del 50% del personale mediante progressione verticale o concorso interno (istituto peraltro non ancora completamente sgombrato da dubbi di natura giuridica);
- anche la mobilità orizzontale (*Job rotation*) è ancora piuttosto rigida, malgrado l'avvio della nuova

classificazione in categorie e profili, nel segno del principio di equivalenza delle mansioni;

- la contrattualizzazione del rapporto di lavoro non è stata utilizzata in termini di flessibilità ed opportunità, ma si è rivelata spesso un ulteriore vincolo in mancanza di una direzione datoriale autorevole.

Si può affermare, pertanto, che il dirigente pubblico non dispone sempre della flessibilità operativa necessaria ad affrontare tempestivamente i nodi organizzativi e le emergenze.

Si comprende quindi l'enorme importanza, al di là dei rimedi finanziari, di una corretta pianificazione. Il primo passo per giungere alla piena valorizzazione delle competenze, nell'ambito di una moderna gestione delle risorse umane, è quello di programmare il fabbisogno delle necessarie competenze.

La valutazione dei fabbisogni deve essere impostata sui programmi dell'ente, sulle scelte di lungo periodo e sulle priorità contenute nella normativa, nel programma di mandato e negli altri strumenti di programmazione (bilancio pluriennale; relazione revisionale).

Nell'ambito della dotazione complessiva, o fabbisogno generale, da definire con cadenza almeno triennale, e dell'assegnazione annuale delle risorse alle varie strutture (cfr. supra), occorre chiedersi che tipo di competenze serve acquisire, individuando di conseguenza i profili professionali e i quantitativi da ricercare, nonché le modalità per reclutare gli stessi.

Come sappiamo, il nuovo ordinamento professionale prefigura l'accorpamento delle categorie e dei profili, cercando di soddisfare le esigenze di flessibilità e di facilitare il compito del datore di lavoro. Sono previste quattro categorie (dirigenti a parte), avvicinando il lavoro nelle pubbliche amministrazioni al regime civilistico

di cui all'art. 2095 c.c. (dirigenti, quadri, impiegati, operai).

Il profilo professionale diviene più generico, in conformità ad un approccio per competenze, potendosi in esso comprendere mansioni diverse.

Inoltre si ampliano le possibilità di cambiare profilo, nel rispetto del principio di equivalenza professionale.

Nel nuovo ordinamento risulta evidentemente più semplice anche la programmazione dei fabbisogni in risposta alle esigenze dell'utenza esterna: i cittadini. È chiaro che in sede di programmazione occorre specificare anche il settore di prima destinazione delle risorse da acquisire, nonché eventualmente il sotto-profilo (ad es. "operaio specializzato: elettricista"), in modo che l'ufficio concorsi possa calibrare la selezione sui titoli di accesso e le prove più adatte al ruolo da coprire.

Tuttavia, si tratta di indicazioni non vincolanti, dal momento che la genericità del profilo potrà sempre consentire la mobilità in altri settori: il dipendente non acquisisce mai alcun diritto ad una determinata collocazione nella struttura.

Sotto il profilo quantitativo, la rilevazione dei carichi di lavoro non è più indispensabile ai fini della valutazione dell'entità numerica delle risorse da acquisire. Serve, invece, fare riferimento ad un'analisi dei fabbisogni che utilizzi i dati derivanti dal controllo di gestione al fine di imputare i fabbisogni ai processi e quindi a ciascuna politica dell'ente.

Per questo può essere utile adottare le seguenti coordinate nel definire i fabbisogni: temporale, qualitativa, quantitativa.

## IL PROGRAMMA TRIENNALE DEL FABBISOGNO DI PERSONALE

La pianificazione dei fabbisogni costituisce il primo passo per una corretta gestione delle risorse umane, ma rappresenta anche un adempimento prescritto dalla legge.

Il comma 105 della Legge n. 311/2004, prevedendo l'obbligo di predisporre dei programmi triennali dei fabbisogni, richiama, ad esempio per le Università, quanto già previsto all'art. 39 della Legge n. 449/97 (legge finanziaria 1998, come riscritta dalle successive finanziarie), rivolgendosi a tutte le pubbliche amministrazioni, con riferimento:

- alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, finalizzata alla riduzione delle spese del personale;
- a programmare le proprie politiche di assunzione *"adeguandosi ai principi di riduzione complessiva della spesa di personale, in particolare per nuove assunzioni, di cui ai commi 2-bis, 3, 3-bis e 3-ter dell'art. 39 del decreto legislativo 27 dicembre 1997, n. 449, per quanto applicabili, realizzabili anche mediante l'incremento della quota di personale ad orario ridotto o con altre tipologie contrattuali flessibili nel quadro delle assunzioni compatibili con gli obiettivi della programmazione e giustificate dai processi di riordino o di trasferimento di funzioni e competenze"*.

Le pubbliche amministrazioni devono, pertanto, approvare a inizio esercizio il **"Programma triennale del fabbisogno di personale"** al fine di **ridurre la spesa nell'arco del triennio**, anche se non tutte sono vincolate al rispetto delle percentuali di riduzione nelle strategie

previste dalla legge finanziaria sopra citata; in ogni caso questo costituisce comunque un punto di riferimento per tutte le Amministrazioni, comprese le Università e gli Enti di ricerca. In questi anni, infatti, sono state previste delle disposizioni di riduzione dell'1% in materia di programmazione dei fabbisogni (vedi art. 33 comma 2, Legge n. 449/97, art. 34, comma 22, Legge n. 289/2002, art. 3, comma 69, della Legge n. 350/2003).

Molto si è dibattuto su cosa significhi *"ridurre la spesa di personale"*. Secondo alcuni commentatori la riduzione dovrebbe essere riferita alla dotazione organica, più che ai posti coperti, in quanto sarebbero altrimenti penalizzati gli enti al momento sottodimensionati. La tesi non convince del tutto, dal momento che un obbligo contenuto nella legge finanziaria non può che essere interpretato secondo criteri di cassa.

Secondo l'orientamento prevalente, l'Amministrazione deve comunque rispettare, anche se non sono previsti limiti specifici, in qualche modo gli obiettivi di razionalizzazione posti dalla legge finanziaria, fatta salva la piena discrezionalità sulla strategia da adottare, in conformità al principio della responsabile autonomia organizzativa degli enti e all'esigenza di assicurare un numero sempre più ampio di servizi alla collettività. Non si possono quindi ignorare in generale i principi contenuti nella Legge n. 311/2004.

Inoltre, com'è noto, le pubbliche amministrazioni *"adeguano le proprie politiche di reclutamento di personale al principio di contenimento della spesa in coerenza con gli obiettivi fissati dai documenti di finanza pubblica"* sulla base di quanto previsto dall'art. 1 del D.Lgs. n. 165/2001. Si sottolinea, pertanto, che se l'ente viene meno all'obbligo di programmazione non può in generale procedere ad assunzioni.

L'Amministrazione è tenuta, dunque,

a rispettare l'obbligo di programmazione. Dopodichè deve certamente perseguire con tale programmazione l'obiettivo della riduzione della spesa di personale, fermo restando che - previa adeguata motivazione in ordine alla necessità di attivare nuovi servizi e/o di mantenere quantomeno il livello di quelli esistenti - potrebbe anche decidere di rinunciare a tale obiettivo, cercando di ridurre la spesa globale per rispettare i vincoli di bilancio, ricorrendo a forme alternative.

La legge finanziaria per il 2002 (Legge n. 448/2001) ad esempio, in materia di enti locali ha precisato - confermando sostanzialmente questa impostazione - che il principio di riduzione complessiva della spesa è derogabile, a patto che:

- le deroghe siano analiticamente motivate;
- il piano e le deroghe siano oggetto di verifica da parte dell'organo di revisione contabile (art. 19, comma 8).

Va peraltro ricordato che alcuni nuovi servizi devono essere obbligatoriamente attivati in base a disposizioni di legge di questi ultimi anni, con oneri a carico dei bilanci. Si pensi al controllo di gestione, all'URP e ai servizi per l'orientamento per gli studenti ed altri servizi erogati. Tale esempio può oggi essere allargato alle Università per le quali la programmazione triennale dei fabbisogni assume oggi un significato rilevante.

Per attivare i nuovi servizi e, al tempo stesso, razionalizzare la spesa, possibilmente riducendola, l'Amministrazione deve anzitutto decidere se fornire il servizio direttamente o se esternalizzarlo per non irrigidire la spesa corrente (*make or buy*), scegliendo il modello gestionale più efficace ed efficiente tra quelli previsti dall'Ordinamento. Ecco che interviene, a monte, una programmazione strategica che deve essere accompagnata da una serie di analisi costi - benefici.

Ciò premesso, la cosiddetta *privatizzazione* non deve rappresentare un dogma:

occorre proprio mettere i potenziali gestori (pubblici e privati) in concorrenza tra loro, in modo da individuare la soluzione migliore secondo una stretta logica costi-beneficio.

In caso di gestione diretta, l'ente può risolvere il problema della combinazione ideale di efficacia e di efficienza facendo ampio ricorso - come si diceva sopra - agli istituti di flessibilità esistenti, non a caso richiamati dall'art. 36 del D.Lgs. n. 165/2001, nonché dal comma 116, art. 1, della Legge n. 311/2004:

- assunzioni a termine
- fornitura di lavoro temporaneo
- contratti di formazione e lavoro
- applicazione normativa sul part-time
- riqualificazione del personale in servizio, anche mediante mobilità interna
- assegnazione delle mansioni superiori
- applicazione dell'istituto della progressione verticale.

L'applicazione dei predetti istituti deve essere pianificata in sede di programmazione dei fabbisogni, come esplicitamente previsto dalla contrattazione.

Nella programmazione in esame occorre dar conto, inoltre, del rispetto delle normative in materia di pari opportunità e disabili.

È utile, infine, tenere conto delle collaborazioni coordinate e continuative e degli incarichi di ricerca e consulenza, oggi frequentemente utilizzate dalle pubbliche amministrazioni a tal punto da dover essere ricomprese nei piani occupazionali e segnalati alle organizzazioni sindacali.



Va ricordata, infine, la necessità di ricorrere in modo significativo al reclutamento per mobilità del personale, viste le deroghe a favore della mobilità intercompartimentale presenti nella Legge Finanziaria per il 2005. Lo stesso art. 6 del D.Lgs. n. 165/2001 ricorda, in merito, che le pubbliche amministrazioni curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale.

.....  
**L'APPROVAZIONE DEL PROGRAMMA TRIENNALE/ANNUALE**

Nelle pubbliche amministrazioni ogni determinazione in materia va effettuata in generale nell'ambito degli stanziamenti di bilancio e degli indirizzi generali approvati nella Relazione previsionale e programmatica.

Il programma triennale può essere inserito nel programma pluriennale,

**ATTI DI PROGRAMMAZIONE DEL PERSONALE**

- 1) Criteri generali (relazione previsionale e programmatica)
- 2) Piano triennale del fabbisogno di personale
- 3) Piano annuale occupazionale

sviluppando con particolare cura il **"Piano annuale del fabbisogno di personale"**, che ne costituisce il concreto svolgimento relativamente al primo esercizio, alla luce del contenuto del piano annuale di assegnazione delle risorse umane (v. schema).

La spesa per il personale deve essere "evidente, certa e prevedibile nella evoluzione", oltre che compatibile con i documenti di programmazione e di bilancio (art. 8 D.Lgs. n. 165/2001). Occorre dunque pianificare annualmente le procedure di reperimento

delle risorse umane, specificando le concrete modalità di copertura dei posti, raggruppati per profili, individuando in particolare i casi destinati alla mobilità, alla progressione verticale e così via. L'amministrazione deve stabilire con atti di indirizzo anche le priorità tra le varie assunzioni, evidenziando i settori che necessitano quanto prima di risorse umane.

In relazione al *turn over*, il piano deve essere impostato su scadenze idonee a consentire un efficace inserimento dei giovani, guidati dal personale in uscita nel periodo che precede il pensionamento.

Sulla base degli indirizzi politici e delle priorità fissate a inizio esercizio spetta all'organo amministrativo ogni determinazione di natura gestionale, dall'approvazione del bando di concorso all'approvazione della graduatoria finale, all'assunzione del vincitore, secondo le modalità regolamentari.

## LE MODALITÀ DI ACQUISIZIONE DELLE RISORSE UMANE

Da un punto di vista - diciamo così - aziendalistico, il datore di lavoro può fronteggiare le carenze di organico o di professionalità seguendo strade diverse:

- reclutamento di risorse nuove, mediante concorso pubblico o mobilità esterna
- riqualificazione di risorse già presenti nell'ente, mediante mobilità interna o progressione verticale
- decisioni in tema di orario flessibile, part-time, ecc.
- conferimento di incarichi al personale PO, EP, delega di funzioni

Occorre calare tale approccio nel contesto giuridico vigente nella p.a. e soprattutto tenendo conto delle ultime leggi finanziarie.

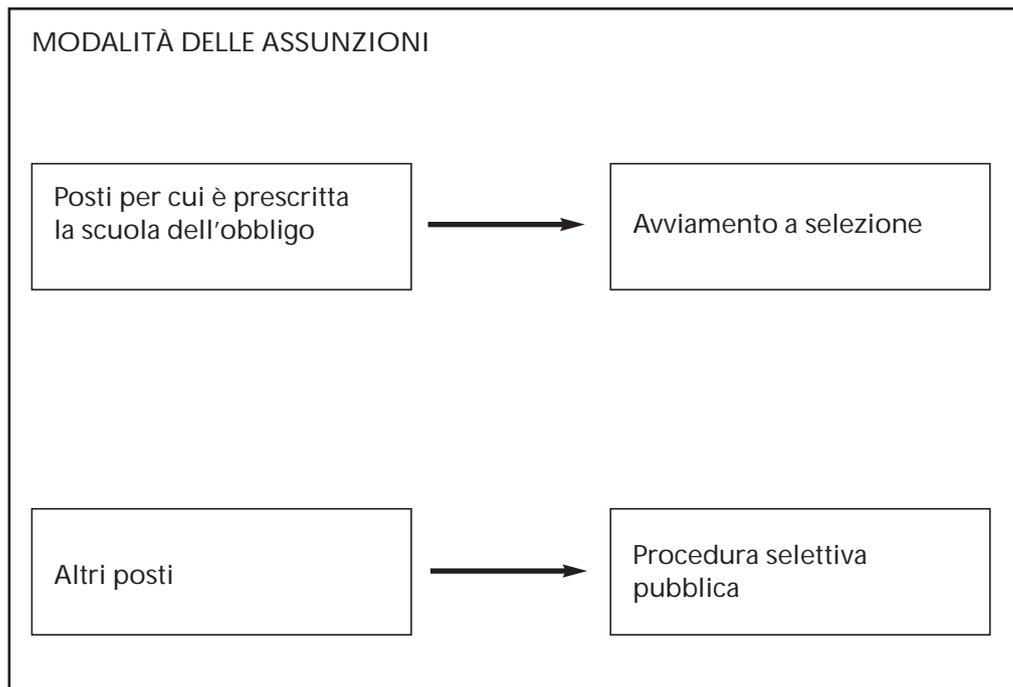
In base all'art. 97, comma 3, della Costituzione "agli impieghi nelle p.a. si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge". In conformità a

tale principio, secondo l'art. 35 del D.Lgs. n. 165/2001 l'accesso avviene tramite procedure selettive "che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno".

In sede di pianificazione dei fabbisogni, in generale, l'ente può individuare discrezionalmente non tanto quali posti vacanti, ma quali fabbisogni coprire e con quali modalità, nell'ambito delle possibilità consentite dall'ordinamento:

- assunzione di **soggetti appartenenti alle categorie protette** ("assunzioni obbligatorie");
- assunzione di soggetti **idonei in precedenti concorsi**;
- **utilizzo delle graduatorie** di altre pubbliche amministrazioni;
- **mobilità interna o esterna** (secondo le modalità regolamentari);
- **progressione verticale o concorso interno** (per i posti pianificati dell'Ateneo, nei limiti prescritti dal regolamento);
- **assunzione a tempo determinato, contratto formazione lavoro**;
- **trattenimento in servizio** fino a 70 anni ai sensi dell'art.1 - quater del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136;
- (se l'ente non può o non intende seguire altre procedure) **selezione al collocamento** (per i posti di categoria B per i profili per i quali si richieda solo la scuola dell'obbligo) o procedura selettiva pubblica (per le altre categorie e profili);
- **mansioni superiori**;
- **collaborazioni**.

In base infatti all'art. 35 del D.Lgs. n. 165/2001 (norma peraltro non



particolarmente chiara) l'assunzione avviene:

- tramite procedure selettive volte all'accertamento della professionalità richiesta;
- mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento per le qualifiche e profili per i quali è previsto il solo requisito della scuola dell'obbligo, "facendo salvi gli eventuali ulteriori requisiti per specifiche professionalità".

È utile prendere ad esempio gli obblighi contrattuali in materia di programmazione e di politiche occupazionali, con riferimento alle Università:

- **Informazione** ai sensi dell'art. 6, comma 3, lett. D) sullo stato dell'occupazione, criteri per la determinazione delle dotazioni organiche e provvedimenti di variazione.
- **Consultazione** ai sensi dell'art. 8, comma 4, per cui si acquisisce il

parere preventivo dei soggetti sindacali di cui all'art. 9 (RSU e firmatari del CCNL), sullo stato dell'occupazione attraverso un atto ricognitivo dei rapporti di lavoro dipendente dalle collaborazioni, delle forme contrattuali flessibili comunque denominate in tutte le strutture. Si ricorda infine che l'art. 57 del CCNL prevede che i posti da destinare alla progressione verticale siano oggetto di consultazione con i soggetti sindacali di cui all'art. 9 del CCNL 1998-2001.

I requisiti di accesso ai posti vengono fissati con regolamento, in conformità all'art. 28 del D.Lgs. n. 165/2001. Fermo restando quanto sopra indicato, la scelta tra le diverse forme di accesso è ampiamente discrezionale, senza che l'ente sia obbligato a ricorrere prioritariamente o preventivamente ad una di esse. L'obiettivo del resto è quello di reperire le risorse umane in possesso delle competenze necessarie in relazione alle posizioni vacanti. Così, la presentazione di una domanda di mobilità volontaria non dà diritto al dipendente di un ente di essere assunto dall'amministrazione al quale

#### MODALITÀ DI COPERTURA DEI FABBISOGNI

- Assunzione di soggetti appartenenti alle categorie protette
- Formazione mirata per il proprio personale
- Assunzione di soggetti idonei in precedenti concorsi
- Mobilità interna o esterna
- Progressione verticale o concorso interno
- Mobilità collettiva ai sensi dell'art. 34 bis del D.Lgs. n. 165/2001
- Assunzione mediante selezione al collocamento o procedura selettiva pubblica
- Assunzioni a tempo determinato
- Collaborazioni coordinate e continuative

ha rivolto l'istanza: la mobilità, infatti, resta subordinata alle autonome decisioni dell'ente in sede anzitutto di programmazione delle assunzioni. Analogamente, l'utilizzo di una vecchia graduatoria, ancora valida, è una facoltà e non un obbligo; è dunque legittima la copertura di posti ricorrendo all'indizione di nuove procedure concorsuali, anziché utilizzare precedenti graduatorie.

Si richiama, infine, l'obbligo di comunicare la disponibilità di posti prima di procedere a nuove assunzioni, obbligo peraltro ristretto alla finalità di assorbimento degli esuberanti provenienti dagli enti disestati. Si rammenta, in tal senso, quanto previsto dall'art. 34 bis del D.Lgs. n. 165/2001. In proposito, va però segnalato il contenuto della Finanziaria 2005 per la pubblica amministrazione, che stabilisce nuovi obblighi a carico degli enti che intendono procedere ad assunzioni soprattutto in materia di mobilità.

La programmazione dei fabbisogni, documento centrale per il governo del personale e dell'Ente, va ripresa oggi dalle singole amministrazioni e

valorizzata proprio al fine di rispondere alla domanda di servizi della collettività. È il documento da cui poter ricavare, in un certo senso, il livello di "autoreferenzialità" dell'Ente e che ci consente di conoscere l'attenzione dell'indirizzo politico verso l'utenza esterna piuttosto che all'utenza *interna*.

#### **Francesco Verbaro**

Direttore Uff. Personale PP.AA.

Dip. Funzione pubblica

## LINEE GUIDA PER I PROGRAMMI DI RIFORMA: OCCUPAZIONE E SVILUPPO

*Si ritiene opportuno portare a conoscenza l'iniziativa assunta recentemente a Bruxelles, che indica agli Stati membri come realizzare "documenti politici" triennali che consentano di constatare una auspicabile crescita delle priorità strutturali. Tutto ciò è contenuto in un documento presentato il 3 maggio u.s. e che è stato riassunto in una nota pubblicata sul sito [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int) dove può essere reperito l'intero documento. Di seguito viene riprodotta la nota di sintesi.*

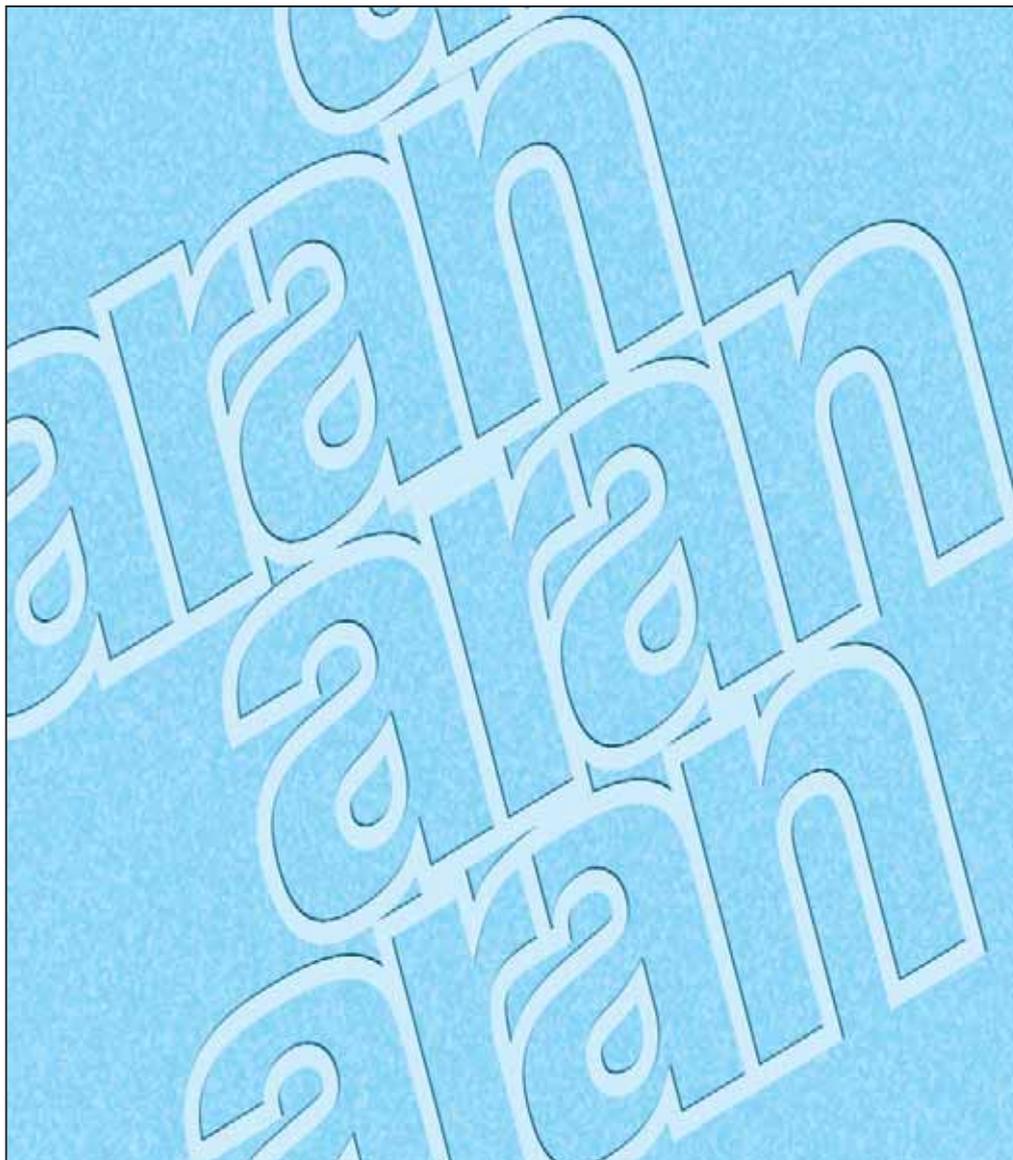
La Commissione europea, al fine di rilanciare la crescita e l'occupazione nel quadro della strategia di Lisbona, ha presentato un documento che fornisce agli Stati membri le linee guida per i contenuti e la struttura dei programmi nazionali di riforma. Bruxelles ha richiesto ai venticinque di pubblicare i loro programmi non oltre il 15 ottobre 2005. Essi dovranno avere la forma di documenti politici (circa 30-40 pagine) che fissino l'evoluzione di una strategia triennale finalizzata allo sviluppo e all'occupazione e daranno la possibilità alla Commissione di valutare le politiche e i progressi compiuti dallo Stato membro.

A partire da giugno/luglio 2005, l'esecutivo

Ue condurrà una serie di incontri bilaterali con i paesi membri. Il Vicepresidente della Commissione Günter Verheugen ha dichiarato: "La stesura dei programmi nazionali di riforma è un passo cruciale per rilanciare la crescita e creare nuovi posti di lavoro". Il Vicepresidente ha poi aggiunto che gli Stati membri devono identificare le aree che necessitano di maggiore attenzione e le misure che nei prossimi tre anni intendono intraprendere per far fronte alle sfide economiche.

### I NUOVI PROGRAMMI NAZIONALI DI RIFORMA

Agli Stati membri viene quindi richiesto di identificare le priorità. Nel caso in cui lo Stato membro decidesse di non intraprendere alcuna azione relativa a una specifica linea guida, esso dovrà giustificare le motivazioni di tale decisione. Viene inoltre richiesto che sia fatta chiarezza sul ruolo del Programma nazionale nel contesto della politica interna e in particolare le responsabilità dei maggiori gruppi d'interesse, delle autorità e delle parti sociali coinvolte. Le principali aree di intervento riguarderanno le priorità macro e micro-economiche e l'occupazione: i programmi dovranno descrivere anche le azioni da intraprendere per far fronte alle sfide identificate dagli Stati membri.



### IL NUOVO CICLO AMMINISTRATIVO

Al fine di rendere efficace l'azione della strategia di Lisbona, il Consiglio europeo ha richiesto una semplificazione procedurale e una migliore amministrazione a livello nazionale e comunitario. Questo nuovo ciclo amministrativo inizierà nel 2005, avrà una durata di 3 anni e sarà rinnovabile nel 2008. Le linee guida integrate, adottate dal Consiglio sulla base della proposta della Commissione del 12 Aprile 2005, costituiranno il punto di partenza del nuovo ciclo. I programmi nazionali di riforma devono essere presentati dagli Stati membri prima del 15 ottobre e saranno valutati

dalla Commissione che redigerà, nel gennaio 2006, un rapporto annuale sui progressi compiuti. La stessa Commissione potrà proporre aggiornamenti per le linee guida integrate ed eventualmente formulare raccomandazioni specifiche per ciascuno Stato come base per la continuazione del ciclo nel 2006.

**A cura di Arturo Parisi**  
Esperto ARAN

## FLASH NOTIZIE

## EVENTO

## CONTENUTO/NOTE

**14 aprile 2005****Enti art. 70 D.Lgs.  
165/2001**

CCNL per il personale non dirigente dell'UNIONCAMERE periodo economico 2001-2002 e 2003

*Il presente CCNL relativo al periodo economico 2001-2002 e 2003, si applica al personale destinatario del CCNL Unioncamere stipulato il 4 marzo 2003 ed è stipulato ai sensi dell'art. 70, comma 4 del D.Lgs. n. 165/2001 e successive modificazioni ed integrazioni.*

*Negli artt. 2 e 3 vengono rispettivamente individuati gli incrementi tabellari e definiti gli effetti dei nuovi stipendi nei confronti del personale cessato o che cesserà dal servizio nel periodo di vigenza della parte economica del contratto.*

*Infine nell'art. 4 si prevede l'incremento da corrispondere sulle disponibilità precedentemente ricomprese tra le risorse per le politiche del personale e per la produttività.*

**12 maggio 2005**

**- Dirigenza Sanità Area III (amministrativa, sanitaria, tecnica e professionale)**

**- Dirigenza Sanità Area IV (medica e veterinaria)**

Verbalì tecnici di riunione relativi ai lavori per la predisposizione delle ipotesi di CCNL delle aree della dirigenza medico - veterinaria e della dirigenza amministrativa, sanitaria, tecnica e professionale del SSN parte normativa quadriennio 2002-2005 e parte economica biennio 2002-2003.

*I presenti verbali tecnici costituiscono il punto di arrivo delle trattative inerenti il quadriennio di parte normativa 2002-2005 ed il biennio di parte economica 2002-2003.*

*Le trattative hanno riguardato circa 114 mila medici e veterinari e 21 mila dirigenti del ruolo sanitario, professionale, tecnico, amministrativo e delle professioni sanitarie, che hanno ottenuto incrementi economici mensili a regime rispettivamente di ? 283,45 e di ? 254,29.*

*Tali aumenti sono stati resi possibili con l'utilizzo delle risorse finanziarie del 5,66% messe a disposizione a livello nazionale per i rinnovi contrattuali del biennio 2002-2003 alle quali si aggiungeranno le risorse regionali pari allo 0,32% per un complessivo di risorse pari a 5,98%.*

*Punti importanti sono quelli di aver meglio definito, nell'ambito dell'assetto organizzativo delle aziende, le modalità della presenza in servizio della dirigenza, sempre più orientata ad una maggiore flessibilità.*

*In tema di orario di servizio significativa appare la norma che consente alle aziende di poter utilizzare in forma cumulata n. 30 minuti settimanali delle quattro ore dell'orario settimanale, attualmente destinate all'aggiornamento professionale, finalizzate alla riduzione delle liste di attesa o al perseguimento di obiettivi assistenziali e di prevenzione.*

*È stata inoltre resa possibile l'assicurazione dei servizi eccedenti gli obiettivi prestazionali con il ricorso all'attività libero professionale.*

*Particolare attenzione è stata posta per i sistemi di valutazione dei dirigenti diretta alla verifica del raggiungimento degli obiettivi assegnati e delle professionalità.*

**EVENTO**

**CONTENUTO/NOTE**

*Infine, si è anche proceduto al rafforzamento del sistema del coordinamento regionale, già previsto dal precedente CCNL dell'8 giugno 2000.*

**9 giugno 2005  
Dirigenza Area II  
(Regioni e Autonomie  
locali)**

Ipotesi di CCNL per il quadriennio normativo 2002-2005 e per il biennio economico 2002-2003, relativo all'area della dirigenza del Comparto "Regioni e Autonomie locali"

*L'ipotesi a margine interessa circa 15.600 dirigenti di regioni, comuni, province, comunità montane e camere di commercio.*

*Gli aumenti a regime sono pari al 5,66% previsto dal protocollo del 4 - 6 febbraio 2002.*

*La retribuzione fissa a regime è incrementata di euro 165 mensili.*

*La retribuzione variabile, secondo la rilevanza dell'incarico ricoperto e i risultati raggiunti da ciascun dirigente, prevede una somma di euro 125 mensili medi a regime.*

*L'articolato specifica meglio le procedure per la contrattazione decentrata integrativa e per la concertazione, disciplina le conseguenze delle valutazioni negative delle prestazioni e dei risultati.*

# PROVVEDIMENTI PUBBLICATI

PERIODO ESAMINATO: 18 APRILE – 4 LUGLIO

**Circolare 22 marzo 2005, n. 2**  
**(Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica)**  
 “Rilevazione dei dati riguardanti permessi, aspettative e distacchi sindacali - aspettative e permessi per funzioni pubbliche, per l’anno 2004”.  
 (G.U. 27 aprile 2005 n. 96)

**Direttiva 11 febbraio 2005, n. 1 (Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica)**  
 “Misure finalizzate all’attuazione nelle pubbliche amministrazioni delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante Codice in materia di protezione dei dati personali, con particolare riguardo alla gestione delle risorse umane”.  
 (G.U. 28 aprile 2005 n. 97)

**ARAN Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni**  
 “Contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale non dirigente dell’Unioncamere per il periodo economico 2001-2002 e 2003”.  
 (G.U. 29 aprile 2005 n. 98)

**Legge 14 maggio 2005, n. 80**  
 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (in Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 62 del 16 marzo 2005), recante disposizioni urgenti nell’ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Delege al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali”.  
 (G.U. 14 maggio 2005 n. 111, S.O. n. 91/L)

**Decreto del Presidente della Repubblica 21 marzo, n. 85**  
 “Regolamento recante rideterminazione delle dotazioni organiche del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco”.  
 (G.U. 24 maggio 2005 n. 119)

**Decreto 17 maggio 2005 (Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca)**  
 “Bando FIRB – Progetti di ricerca di base di alto contenuto scientifico o tecnologico, relativi a nuovi modelli tecnologici delle imprese e dei settori industriali nell’economia digitale”.  
 (G.U. 25 maggio 2005 n. 120)

**Legge 31 maggio 2005, n. 88**  
 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 marzo 2005, n. 44, recante disposizioni urgenti in materia di enti locali”.  
 (G.U. 31 maggio 2005 n. 125)

**Legge 31 maggio 2005, n. 89**

“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 marzo 2005, n. 45, recante disposizioni urgenti per la funzionalità dell’Amministrazione della pubblica sicurezza, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco”.

*(G.U. 31 maggio 2005 n. 125)*

**Decreto-legge 31 maggio 2005, n. 90**

“Disposizioni urgenti in materia di protezione civile”.

*(G.U. 31 maggio 2005 n. 125)*

**Testo del decreto-legge 31 marzo 2005, n. 44, coordinato con la legge di conversione 31 maggio 2005, n. 88, recante:**

“Disposizioni urgenti in materia di enti locali”.

*(G.U. 31 maggio 2005 n. 125)*

**Testo del decreto-legge 31 marzo 2005, n. 45, coordinato con la legge di conversione 31 maggio 2005, n. 89, recante:**

“Disposizioni urgenti per la funzionalità dell’Amministrazione della pubblica sicurezza, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco”.

*(G.U. 31 maggio 2005 n. 125)*

**Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 aprile 2005**

“Rideterminazione delle dotazioni organiche del personale appartenente alle qualifiche dirigenziali, alle aree funzionali, alle posizioni economiche ed ai profili professionali, con riferimento alla sede centrale ed alle sedi periferiche, dell’Ispettorato centrale repressione frodi del Ministero delle politiche agricole e forestali”.

*(G.U. 3 giugno 2005 n. 127)*

**Decreto 4 aprile 2005 (Ministero del lavoro e delle politiche sociali)**

“Assegno per il nucleo familiare”.

*(G.U. 6 giugno 2005 n. 129)*

**Decreto 21 marzo 2005 (Ministero dell’istruzione, dell’università e ricerca)**

“Disposizioni sulla determinazione degli organici del personale docente, per l’anno scolastico 2004-2005”.

*(G.U. 16 giugno 2005 n. 138)*

**Decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 2005**

“Autorizzazione all’assunzione di personale presso l’ISTAT, a norma dell’articolo 1, commi 95, 96 e 97, della legge 30 dicembre 2004, n. 311”.

*(G.U. 17 giugno 2005 n. 139)*

**Legge 25 giugno 2005, n. 109**

“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 aprile 2005, n. 63, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo e la coesione territoriale, nonché per la tutela del diritto d’autore. Disposizioni concernenti l’adozione di testi unici in materia di previdenza obbligatoria e di previdenza complementare”.

*(G.U. 25 giugno 2005 n. 146)*

**Decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115**

“Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione”.

*(G.U. 1° luglio 2005 n. 151)*

## LEGISLAZIONE

## ATTIVITÀ PARLAMENTARE

## SITUAZIONE AL 6 LUGLIO

**Abrogazione dell'articolo 587 del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, in materia di assunzioni di personale scolastico tramite l'ufficio provinciale del lavoro**

(A.C. 5907)

*Assegnato alla Commissione Lavoro pubblico e privato (XI)  
in sede referente non ancora in esame*

**Nuove norme in materia di organizzazioni sindacali**

(A.C. 5899)

*Assegnato alla Commissione Lavoro pubblico e privato (XI)  
in sede referente non ancora in esame*

**Disposizioni per favorire il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori ultraquarantenni**

(A.C. 5868)

*Assegnato alla Commissione Lavoro pubblico e privato (XI)  
in sede referente non ancora in esame*

**Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005**

(A.C. 5864)

*All'esame della Commissione Affari costituzionali (I)  
in sede referente*

**Nuove disposizioni in materia di organizzazione del Servizio sanitario nazionale**

(A.C. 5793)

*All'esame della Commissione Affari sociali (XII)  
in sede referente*

**Modifica all'articolo 22 della legge 13 febbraio 2001, n. 48, concernente il concorso per uditore giudiziario**

(A.C. 5785)

*Assegnato alla Commissione Giustizia (II)  
in sede referente non ancora in esame*

**Modifica all'articolo 19 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, in materia di ordinamento del personale delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura**

(A.C. 5771)

*Assegnato alla Commissione Lavoro pubblico e privato (XI)  
in sede referente non ancora in esame*

**Disposizioni per l'accesso al ruolo di professore universitario confermato**

(A.C. 5762)

*In stato di relazione***Istituzione dell'albo nazionale degli arbitri e dei consulenti tecnici d'ufficio per le vertenze riguardanti la responsabilità professionale del personale sanitario**

(A.C. 5752)

*Assegnato alla Commissione Affari sociali (XII)**in sede referente non ancora in esame***Disposizioni in materia di responsabilità professionale del personale sanitario**

(A.C. 5751)

*Assegnato alla Commissione Affari sociali (XII)**in sede referente non ancora in esame***Modifiche al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, in materia di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche**

(A.C. 5742)

*Assegnato alla Commissione Affari costituzionali (I)**in sede referente non ancora in esame***Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale**

(A.C. 5736-A)

*All'esame dell'Assemblea***Perequazione del trattamento pensionistico di taluni appartenenti alla carriera prefettizia collocati in quiescenza**

(A.C. 5569)

*Assegnato alla Commissione Affari costituzionali (I)**in sede referente non ancora in esame***Disposizioni in materia di personale addetto ai centri di prima accoglienza per i minorenni**

(A.C. 5687)

*Assegnato alla Commissione Lavoro pubblico e privato (XI)**in sede referente non ancora in esame***Modifiche alla legge 23 marzo 1993, n. 84, recante ordinamento della professione di assistente sociale e istituzione del relativo albo professionale**

(A.C. 5014)

*Assegnato alla Commissione Affari sociali (XII)**in sede referente non ancora in esame***Istituzione della professione intellettuale di ufficiale giudiziario**

(A.C. 4897)

*Assegnato alla Commissione Giustizia (II)**in sede referente non ancora in esame***Norme relative al reclutamento dei docenti e al superamento del fenomeno del precariato dei docenti**

(A.C. 4288)

*Assegnato alla Commissione Lavoro pubblico e privato (XI)**in sede referente non ancora in esame*

**Disposizioni in materia di salvaguardia dell'occupazione e della qualità del lavoro, nonché di tutela dei redditi dei lavoratori**

(A.C. 3913)

*Assegnato alla Commissione Lavoro pubblico e privato (XI)  
in sede referente non ancora in esame*

**Disposizioni in materia di tutela dei diritti nelle prestazioni di lavoro continuative**

(A.C. 3912)

*Assegnato alla Commissione Lavoro pubblico e privato (XI)  
in sede referente non ancora in esame*

**Modifiche all'articolo 1 della legge 19 ottobre 1999, n. 370, in materia di valutazione interna degli atenei**

(A.C. 3189)

*Assegnato alla Commissione Cultura, Scienza e Istruzione (VII)  
in sede referente non ancora in esame*

**Disposizioni per l'assunzione a tempo indeterminato del personale precario del Ministero per i beni e le attività culturali**

(A.C. 2493)

*Assegnato alla Commissione Lavoro pubblico e privato (XI)  
in sede referente non ancora in esame*

**Nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari**

(A.S. 3497)

*All'esame della Commissione Istruzione pubblica, Beni culturali (VII)  
in sede referente*

**Disposizioni in materia di salvaguardia del valore reale delle retribuzioni del pubblico impiego**

(A.S. 3457)

*Assegnato alla Commissione Affari costituzionali (I)  
in sede referente non ancora in esame*

**Modifiche al decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, in materia di tutela dei lavoratori ed aumento delle tutele in relazione alle discriminazioni sui luoghi di lavoro**

(A.S. 3413)

*Assegnato alla Commissione Lavoro, Previdenza sociale (XI)  
in sede referente non ancora in esame*

**Disposizioni sul trasferimento nei ruoli dello Stato degli insegnanti elementari dipendenti dalle amministrazioni comunali**

(A.S. 1936)

*All'esame della Commissione Affari costituzionali (I) in sede referente*

**Delega al Governo per la disciplina dell'ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria**

(A.S. 1184-B)

*All'esame dell'Assemblea*

# IL CCNL PER IL PERSONALE NON DIRIGENTE DELL'UNIONCAMERE

Il 14 aprile 2005 è stato siglato, in via definitiva, il CCNL per il personale non dirigente dell'Unioncamere, relativo al periodo economico 2001, 2002 e 2003. Per l'Unioncamere, come per gli altri enti destinatari della disciplina speciale prevista dall'art. 70, comma 4, D.Lgs. n. 165/2001, l'ARAN è tenuta

a sottoscrivere, con le Organizzazioni Sindacali rappresentative, un apposito e distinto accordo contrattuale.

Prima di entrare nel merito degli istituti contrattuali, oggetto del rinnovo che, ricordiamo, ha una valenza esclusivamente economica, è opportuno evidenziare che l'ARAN e le OO.SS. rappresentative hanno portato avanti la trattativa e sono pervenute alla definizione dell'accordo in un contesto del tutto peculiare.

Conclusasi la tornata negoziale relativa al quadriennio normativo 1999-2002 ed al primo biennio economico 1999-2000, con la sottoscrizione del CCNL del 4/3/2003, il contratto in commento interviene a disciplinare un periodo economico di tre anni.

Secondo le regole uniformemente adottate nell'iter di contrattazione previsto per i comparti e le aree appartenenti alla realtà della pubblica amministrazione, infatti, il rinnovo avrebbe dovuto investire solo il biennio economico 2001-2002; l'accordo, invece, prende in considerazione anche l'anno 2003.

Tale atipica estensione, richiesta espressamente nell'atto di indirizzo pervenuto all'ARAN, trova la sua peculiare ragion d'essere nell'esigenza di procedere ad un riallineamento

economico dei bienni contrattuali che interessano la contrattazione dell'Unioncamere.

Ricordiamo, in proposito, che Unioncamere – unico caso tra i contratti collettivi di lavoro stipulati dall'ARAN – presenta quadrienni normativi e, conseguentemente, bienni economici "disallineati" rispetto agli altri contratti: il quadriennio normativo, oggetto dell'ultimo rinnovo, (1999-2002) è spostato in avanti di un anno, abbracciando anche l'anno 2002 che, negli altri contratti, è compreso nel quadriennio successivo (2002-2005).

Tale anomalia finisce con il condizionare negativamente l'andamento delle trattative. Infatti, il negoziato si svolge, inevitabilmente, in un quadro di maggiori incertezze riguardo ai punti di riferimento ed ai parametri generali, soprattutto di parte economica, che, nella contrattazione collettiva del settore pubblico, devono necessariamente informare e guidare le scelte degli attori negoziali e dei comitati di settore, per le ben note esigenze di coordinamento degli andamenti generali di finanza pubblica.

Le implicazioni del "disallineamento temporale" sono state autorevolmente rilevate da parte della Corte dei conti che, in occasione della procedura

# COMPARTI

di certificazione del CCNL relativo al quadriennio normativo 1999-2002 ed al biennio economico 1999-2000, sottoscritto il 4/3/2003, si è pronunciata nel merito. La Corte, pur prendendo atto delle esigenze organizzative dell'Ente che, in parte, giustificano l'iter di contrattazione "atipico", ha comunque esplicitamente evidenziato la necessità, per l'immediato futuro, di procedere ad un riallineamento temporale della tornata contrattuale di Unioncamere.

Ciò, al fine di non disattendere le esigenze di coordinamento e di programmazione della contrattazione nazionale.

In linea con i principi e le osservazioni formulate dalla Corte e nel pieno rispetto delle direttive impartite dal Comitato di settore, il periodo economico di riferimento per l'applicazione della disciplina contenuta nel CCNL in oggetto è il biennio economico 2001-2002 e l'anno 2003 come "anno ponte" per il riallineamento delle scadenze contrattuali.

Il testo dell'accordo, che ricordiamo contiene una disciplina di portata esclusivamente economica, si compone di quattro articoli, inseriti all'interno di un unico titolo e di due dichiarazioni congiunte con le quali le parti hanno inteso formulare alcune dichiarazioni finali pienamente condivise.

L'articolo 1 (oggetto e campo di applicazione), nel circoscrivere l'oggetto alla disciplina di parte economica, individua l'arco di vigenza contrattuale (il periodo di riferimento per la parte economica è il 2001 – 2002 e il 2003 come indicato in premessa) e delimita il campo di applicazione al personale già destinatario del CCNL stipulato il 4 marzo 2003. Richiama, inoltre, la disposizione di cui all'art. 70 del D.Lgs. n. 165/2001, ai sensi della quale il contratto viene stipulato.

L'articolo 2 (incrementi degli stipendi tabellari) dispone in merito agli incrementi stipendiali tabellari attribuiti secondo i valori riportati nelle relative tabelle.

Con l'articolo 3 (effetti degli incrementi stipendiali) si definiscono gli effetti dei nuovi stipendi nei confronti del personale cessato o che cesserà dal servizio con diritto a pensione nel periodo di vigenza della parte economica del contratto.

L'articolo 4 (integrazione delle risorse per le politiche del personale e per la produttività) si limita a prevedere, in coerenza con i vincoli di destinazione delle risorse dei rinnovi contrattuali, l'incremento da corrispondere sulle disponibilità precedentemente ricomprese tra le risorse per le politiche del personale e per la produttività (per la relativa disciplina si rinvia all'art. 59 del CCNL del 4/3/2003).

La dichiarazione congiunta n. 1 è finalizzata ad escludere ogni possibile dubbio interpretativo sulla destinazione delle quote di integrazione delle risorse per le politiche del personale e per la produttività: le parti sono concordi nel ritenere che le quote di incremento previste rispettivamente per il 2001, per il 2002 e per il 2003, non utilizzate per impossibilità materiale, debbano essere necessariamente trasferite sulle risorse dell'anno 2004.

La dichiarazione congiunta n. 2 intende sottolineare che il prossimo CCNL per il personale non dirigente dell'Unioncamere avrà valenza normativa per il periodo 2004-2007 e valenza economica per il biennio 2004-2005; si evidenzia, implicitamente, che il trattamento normativo attualmente in vigore per il personale dell'Unioncamere è contenuto nel CCNL del 4/3/2003.

**Daniela Di Bernardino**  
Funzionario ARAN

# OSSERVATORIO ARAN DI GIURISPRUDENZA

## OPPOSIZIONE DI TERZO

**Consiglio di Stato – sezione IV – 6  
luglio / 23 settembre 2004 n. 6208**

**Processo amministrativo –  
Opposizione di terzo –  
Soggetti legittimati – Individuazione**

*La legittimazione a proporre opposizione di terzo nei confronti di una sentenza del giudice amministrativo resa inter alios va riconosciuta in capo ai controinteressati pretermessi, sopravvenuti, o anche non agilmente identificabili, in generale, ai terzi titolari di una situazione giuridica autonoma e incompatibile rispetto a quella riferibile alla parte vittoriosa per effetto della sentenza opposta.*

La decisione n. 6208 contribuisce a chiarire una questione nuova rispetto al rimedio della opposizione di terzo nel processo amministrativo, introdotta solo con la sentenza n. 177/1995 della Corte costituzionale. In concreto, il giudice amministrativo si è prodigato sul delicato profilo della legittimazione a proporre l'opposizione di terzo a sentenza resa inter alios, fermo restando che il momento della qualificazione della situazione di titolarità che si intende tutelare con il ricorso in opposizione di terzo ex art. 404 cpc è quello dell'attuazione di una situazione preesistente alla sentenza e non già la tutela mediante il ricorso di una situazione di titolarità successiva.

Se la *ratio* dell'introduzione dell'opposizione di terzo nel processo amministrativo è tutelare il litisconsorte necessario pretermesso, ovvero il titolare di una situazione soggettiva autonoma ed incompatibile con quella accertata dalla sentenza di cui trattasi, essa non può essere posta dal cointeressato, che in quanto tale non ha la qualità di litisconsorte necessario, ma da controinteressati pretermessi, sopravvenuti, o anche non agilmente identificabili, in generale, da terzi titolari di una situazione giuridica autonoma e incompatibile rispetto a quella riferibile alla parte vittoriosa per effetto della sentenza opposta. A differenza che nel processo civile, nel processo amministrativo non ci sono ragioni per limitare la legittimazione all'opposizione di terzo ordinaria, ex art. 404, comma 1, cpc al litisconsorte necessario pretermesso o al titolare di una situazione giuridica autonoma, prevalente ed incompatibile, la giurisprudenza, infatti, ha individuato tre categorie di soggetti, una volta che sia intervenuta sentenza passata in giudicato o comunque esecutiva: gli aventi causa la cui situazione giuridica controversa è stata trasferita in pendenza del processo

# PROBLEMI APPLICATIVI

(art. 111 cpc) o dopo la formazione del giudicato (art. 2909 cc), nei cui confronti opera l'efficacia diretta del giudicato; i titolari di situazioni giuridiche incise da atti indivisibili, nei cui confronti opera l'efficacia riflessa del giudicato; i terzi titolari di situazioni giuridiche autonome ed incompatibili con quella formante oggetto del giudicato che non è loro opponibile.

Soltanto a questi ultimi spetta la legittimazione all'opposizione di terzo.

.....

### RAPPRESENTATIVITA'

#### **Cassazione, Sezione Lavoro, Sentenza n. 1892 del 1 febbraio 2005**

**Convocazione di assemblea da un solo membro della RSU; autonomia contrattuale; sussiste.**

*L'autonomia contrattuale collettiva può prevedere organismi di rappresentatività sindacale in azienda (quali le r.s.u. dell'accordo interconfederale del 20 dicembre 1993) diversi rispetto alle rappresentanze sindacali aziendali di cui all'art. 19 dello Statuto dei lavoratori e può assegnare prerogative sindacali – quali il diritto di indire l'assemblea - non necessariamente identiche a quelle delle r.s.a., con il limite, previsto dall'art. 17 dello stesso Statuto, del divieto di riconoscere ad un sindacato un'ingiustificata posizione differenziata che lo collochi quale interlocutore privilegiato del datore di lavoro.*

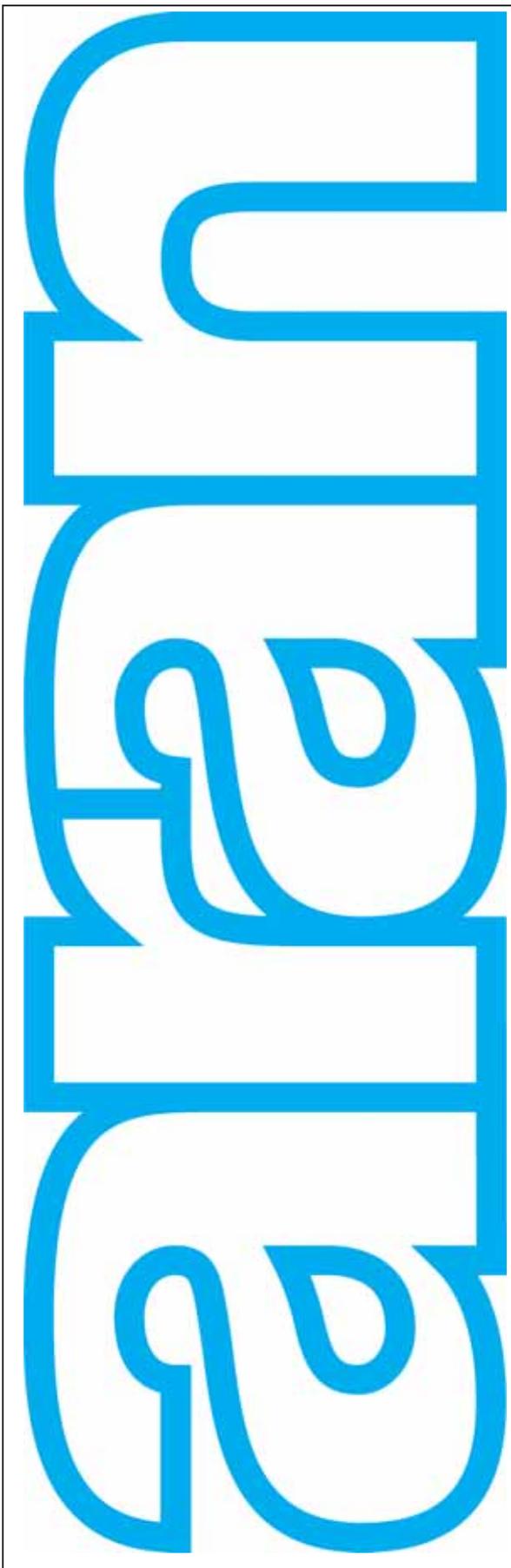
Nel sistema privato anche il singolo rappresentante di una Rsu può convocare l'assemblea dei lavoratori. Lo precisa la Cassazione con la sentenza in oggetto, chiarendo che non esiste alcuna preclusione ad un allargamento dei diritti sindacali

stabiliti dallo Statuto dei diritti dei lavoratori a soggetti non previsti. Sovrana in questo senso è l'autonomia collettiva, non delineandosi, ad avviso della Corte, ostacoli derivanti da principi inderogabili in materia di rappresentatività sindacale. Il fatto che l'articolo 20 dello Statuto affidi alle sole Rappresentanze sindacali aziendali (Rsa) la possibilità di convocare l'assemblea non sembrerebbe decisivo.

“L'autonomia collettiva — sottolinea la Corte — può spaziare nell'ambito delle prerogative sindacali prevedendone di nuove e diverse rispetto a quelle contemplate nella normativa di sostegno posta dal titolo III dello Statuto dei lavoratori”. L'unico limite è quello del divieto a concedere a determinati sindacati una situazione differenziata di vantaggio che lo collochi come interlocutore privilegiato del datore di lavoro. Lo stesso criterio fissato dall'articolo 19 dello Statuto dei diritti dei lavoratori per la rappresentatività sindacale, e cioè la sottoscrizione di un accordo applicabile in azienda, non ha, allo stesso modo, un carattere inderogabile come, tempo fa, aveva ritenuto la stessa Corte costituzionale. Allora (sentenza n. 30 del 1990) la Consulta motivò la natura “ferrea” del requisito sostenendo che regole pattizie in deroga erano suscettibili di avvantaggiare sindacati di scarsa consistenza e di alterare la parità di trattamento rispetto a organizzazioni dotate di rappresentatività, anche maggiore, presenti in azienda.

Le cose sono però cambiate dopo il referendum del 1995 proprio sull'articolo 19 dello Statuto che cancellò il livello “extra aziendale” come “soglia minima di rappresentatività” e il requisito delle pluricategorialità del sindacato.

Ora il centro delle verifica si è spostato in azienda mentre la rappresentatività stessa fa leva sull'autonomia contrattuale collettiva “la quale quindi,



in generale, se è idonea a veicolare la rappresentatività sindacale in azienda, non può, per la contraddizione che non lo consente, non essere anche idonea (...) a modulare le prerogative sindacali in azienda secondo i criteri di rappresentatività nuovi e diversi con il limite del sindacato di comodo". Il modello dell'articolo 20 dello Statuto che prevede la possibilità di convocare l'assemblea solo da parte delle Rsa non rappresenterebbe così un limite legale all'autonomia contrattuale collettiva che si trovi a riconoscere, invece, il diritto alle Rsu.

Diverso è il criterio di rappresentatività e nulla esclude che un particolare diritto sindacale espressamente previsto dalla contrattazione collettiva possa anche essere disciplinato diversamente.

Così, se anche l'articolo dovesse essere interpretato nel senso di vietare la convocazione da parte di un singolo rappresentante della Rsa, non per questo il divieto dovrebbe essere automaticamente esteso alle Rsu.

La sentenza infatti afferma che:

**"...il modello dell'art. 20 Stat. lav., che prevede che ad indire l'assemblea siano, singolarmente o congiuntamente, le r.s.a. nell'unità produttiva, non si pone affatto come limite legale all'autonomia contrattuale collettiva che riconosca il diritto di indire l'assemblea alle r.s.u..**

*Diverso il criterio di rappresentatività (delle r.s.u. rispetto a quello delle r.s.a.) e nulla esclude che una particolare prerogativa sindacale espressamente prevista dalla contrattazione collettiva (...) possa essere configurata diversamente; talché, quali che siano le modalità di convocazione della r.s.a. ex art. 20 Stat. lav. ed ove anche tale disposizione fosse interpretata nel senso di escludere che l'assemblea*

*possa essere indetta dal singolo dirigente di una r.s.a. se a composizione collegiale, **non può analogamente predicarsi che giammai il singolo r.s.u. possa indire l'assemblea.***

*Né viene in rilievo il limite dell'art. 17 Stat. lav. sul sindacato di comodo atteso che la r.s.u. è formata su base elettiva e quindi non c'è in radice alcuna prefigurazione di un sindacato in posizione differenziata che debba essere scrutinata per verificarne la riconducibilità, o meno, alla fattispecie dell'art. 17 cit.."*

La sentenza in discorso è ovviamente rilevante ma, si deve ricordare, ancora una volta, che riguarda il settore privato e, comunque, salva eventuali regole stabilite con la contrattazione collettiva. Una sentenza, sia pure di merito, relativa, invece, alla normativa nel settore pubblico e con una particolare ricostruzione delle norme del CCNQ del 1998 è la seguente del Tribunale di Livorno.

**Tribunale di Livorno, sezione lavoro, sentenza del 10 febbraio 2005, n. 124.**

**Convocazione di assemblea da un solo membro della RSU; autonomia contrattuale; sussiste.**

Il Giudice del lavoro ha condannato per condotta antisindacale il Dirigente Scolastico della scuola media Bartolena, colpevole di aver impedito l'indizione di un'assemblea sindacale in orario di servizio da parte del rappresentante RSU dell'Unicobas. Si segnala che questa è la quarta sentenza favorevole a questa linea emessa dal Tribunale di Livorno ed è, di poco, successiva alla pronuncia della Corte di Cassazione di cui sopra. Il giudice ha riconosciuto la prevalenza del Contratto collettivo nazionale quadro (e dello Statuto dei lavoratori)

rispetto al CCNL del comparto scuola "con conseguente disapplicazione delle clausole del secondo in contrasto con il contenuto del primo". Quindi il punto dell'art. 8 del CCNL dove si afferma che "le assemblee ... sono indette .. dalla RSU nel suo complesso e non dai singoli componenti" risulta disapplicato, come cassato dal giudice che afferma, in motivazione: "**Senonché la disposizione collettiva da ultimo citata (CCNL Scuola), risulta chiaramente in contrasto con quanto disposto dal Contratto Collettivo Nazionale Quadro del 7.8.1998.**

*Per impostare una soluzione occorre rilevare, in primo luogo, che il comma 1° dell'art. 2 (diritto di assemblea) del CCNQ 7.8.1998 cit. fa salva la **competenza dei contratti collettivi di comparto o area a definire condizioni di miglior favore in materia di diritto del dipendente pubblico di partecipazione ad assemblee sindacali (ed è evidente che non siano disposizioni migliorative quelle che limitano, con qualsiasi strumento, anche indiretto, il diritto di partecipazione suddetto).***

*Inoltre, secondo quanto previsto dall'art. 22 dello stesso CCNQ, **gli art. 2 e 4 costituiscono linee di indirizzo per i contratti collettivi dei comparti e delle aree relativi al quadriennio 1998/2001 (peraltro, perdurando l'applicabilità del CCNLQ 1998, posto che in caso di mancata disdetta, lo stesso deve intendersi rinnovato tacitamente di anno in anno, è evidente che i suddetti articoli costituiscano linee di indirizzo anche nei confronti dei contratti collettivi di comparto e area successivi).***

*Del resto, la funzione dei contratti collettivi quadro è quella di disciplinare in modo uniforme istituti comuni a tutti i comparti e le aree di contrattazione collettiva, ovvero a tutte le pubbliche amministrazioni (cfr. art. 41, 6° comma D.Lgs. n. 165/2001) e che tali contratti sono stipulati dall'Agenzia e dalle confederazioni maggiormente*

rappresentative sul Piano nazionale sulla base degli indirizzi provenienti dall'organismo di coordinamento dei comitati di settore (artt. 43 4° co. e 41, 6° co. D.Lgs. n. 165/2001).

Deve pertanto ritenersi, secondo un criterio gerarchico mutuato dal sistema delle fonti del diritto che appare appropriato anche in tema di contrattazione collettiva, **la "prevalenza" del contratto collettivo nazionale quadro rispetto al contratto collettivo nazionale di comparto, con conseguente disapplicazione delle clausole del secondo in contrasto con il contenuto del primo.**

Peraltro, **la finalità del contratto collettivo nazionale quadro e la funzione dello stesso, legislativamente sancita, non consentono alla contrattazione collettiva di settore di introdurre deroghe laddove non ne sia prevista la possibilità** (cfr. in termini, Tribunale Milano sezione Lavoro 12.3.2002 Tribunale Pinerolo sezione Lavoro 29.11.2001 Tribunale Livorno 30.11.2003). Una diversa soluzione non può fondarsi sull'art. 5 del citato Accordo nazionale Quadro del 7.08.1998, secondo il quale "in favore delle RSU sono, pertanto, garantiti "complessivamente" i seguenti diritti: - ommissis - c) diritto ad indire l'assemblea dei lavoratori", in quanto **l'avverbio "complessivamente", per la sua collocazione nella frase, non può che riferirsi all'insieme dei diritti specificatamente elencati nell'articolo e non all'insieme dei membri delle r.s.u."**

Le motivazioni qui riportate appaiono discutibili e cercano di rimettere in discussione una scelta della contrattazione quadro rivolta ad affermare il principio di una Rsu come soggetto complessivamente inteso anche nell'utilizzo dei diritti sindacali. Ci si riserva comunque di produrre una più ampia ricostruzione della giurisprudenza nel frattempo intervenuta su questo specifico problema.



**ANCORA IN TEMA  
DI GIURISDIZIONE**

**Tribunale di Roma, sezione lavoro,  
ordinanza del 23 dicembre 2004 n.  
37193**

**Pubblico impiego – ministeri –  
concorsi interni o procedure  
di selezione – giurisdizione del giudice  
amministrativo.**

*Il quarto comma dell'art. 63 D.Lgs. n. 165/2001, riservando alla giurisdizione del giudice amministrativo "le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni" fa riferimento non solo alle procedure concorsuali strumentali alla costituzione, per la prima volta, del rapporto di lavoro, ma anche alle prove selettive dirette a permettere l'accesso del personale già assunto ad una fascia o area superiore: il termine "assunzione", d'altra parte, deve essere correlato alla qualifica che il candidato tende a conseguire e non all'ingresso iniziale nella pianta organica del personale, dal momento che, oltre tutto, l'accesso nell'area superiore di personale interno o esterno implica, esso stesso, un ampliamento della pianta organica.*

Richiamandosi alla celeberrima sentenza della Corte di Cassazione n. 15403 del 15 ottobre 2003 (cfr. Luca Sgarbi, *La Cassazione ci ripensa: sui concorsi interni ha giurisdizione il giudice amministrativo*, allegato all'Osservatorio n. 2/2004), il giudice romano giustifica il proprio difetto di giurisdizione.

Questo giudice, pur consapevole dell'esistenza di sentenze della stessa Corte di segno opposto (Cass. 3948/04 e 10183/04), ritiene di non doverle condividere poiché omettono

di indicare la differenza sussistente, a suo avviso, tra una prova selettiva finalizzata all'accesso alla superiore area e quella finalizzata all'accesso ad un profilo professionale superiore della stessa area.

.....

### GIURISDIZIONE E LAVORI SOCIALMENTE UTILI

**Cassazione, Sezioni Unite Civili, Sentenza n. 22276 del 26 novembre 2004**

**Oggetto: Lavori socialmente utili, giurisdizione giudice ordinario, sussiste.**

*Sussiste la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alla domanda con la quale il lavoratore socialmente utile rivendica il trattamento economico riconosciuto dalla legge, in quanto tale pretesa si configura come diritto soggettivo, mancando qualsiasi discrezionalità dell'ente pubblico in relazione all'an e al quantum del relativo trattamento.*

Per la dottrina maggiormente accreditata l'istituto dei "lavori socialmente utili", che, tra le altre cose, presenta peculiarità ben distinte dai tradizionali modelli di tutela sociale, previdenziali ed assistenziali, della disoccupazione, va equiparato ad un modello di matrice nordamericana definito di workfare, basato sull'idea che la tutela sociale al disoccupato costituisce un *diritto condizionato* ad una prestazione di lavoro "fuori mercato" in attività socialmente utili, oltre che ad un dovere di attivarsi personalmente per uscire dall'assistenza. Per la giurisprudenza, inoltre, lo stesso istituto si colloca a valle dei cosiddetti "ammortizzatori sociali" (messa in mobilità dei lavoratori in esubero,

collocamento in cassa integrazione, trattamento di disoccupazione) e rappresenta uno strumento innovativo per fronteggiare la disoccupazione soprattutto (ma non esclusivamente) giovanile, sì da nascere con una connotazione marcatamente previdenziale-assistenziale, tendenzialmente volta però verso forme di tirocinio giovanile e di praticantato, collocate a ridosso dell'apprendistato e del contratto di formazione e lavoro che si collocano a loro volta a pieno titolo nell'ambito del rapporto di lavoro (cfr. al riguardo: Cass. 7 luglio 2003 n. 10651).

E una tale complessa ed articolata finalità caratterizzante le attività socialmente utili è attestata sotto altro versante dal trattamento economico, riconosciuto ai lavoratori, cui viene corrisposto un emolumento, prima denominato sussidio (che evoca la matrice assistenziale dell'istituto) infine "assegno" (che mostra invece l'evoluzione verso una forma di tirocinio/praticantato). Nell'ambito della consistente normazione sui lavori socialmente utili va ricordato come una prima tipologia di lavori socialmente utili venne regolata dall'art. 1 bis del d.l. 28 maggio 1981 n. 244 (convertito con modificazione nella legge 390/1981) che prevede l'impiego temporaneo in attività di pubblica utilità di lavoratori titolari di un trattamento di integrazione salariale, stabilendo anche che ai lavoratori "è dovuta a carico della Amministrazioni pubbliche interessate una somma pari alla differenza tra somma corrisposta dall'Inps a titolo di integrazione salariale e il salario o stipendio che sarebbe stato percepito in costanza del rapporto di lavoro e, comunque, non superiore a quello dei lavoratori che nell'amministrazione pubblica interessata svolgono pari mansioni.". "Successivamente, con l'art. 14 d.l. 16 maggio 1994 n. 299, convertito in l. 19 luglio 1994 n. 451 si tracciano, poi,

in maniera più compiuta, i connotati essenziali dell'istituto, che trovano infine un definitivo assestamento con il D.Lgs. n. 81/2001, che integra, appunto, la disciplina previgente, mirando soprattutto ad incentivare l'avvio dei soggetti "utilizzati" verso forme di impiego stabile - anche attraverso una restrizione del campo di applicazione dell'istituto ai soli soggetti già impegnati in progetti di I.s.u. (con abrogazione dell'art. 4 del precedente decreto n. 468/97) definendo gli enti utilizzatori dei lavoratori con espresso rinvio ai soggetti promotori dei progetti di I.s.u. individuati dall'art. 3, 1° comma, D.Lgs. n. 468/97.

Tra tali soggetti sono inclusi (oltre gli enti pubblici economici, le società a totale o prevalente partecipazione pubblica, le cooperative sociali e loro consorzi, le aziende speciali e i consorzi forestali) le amministrazioni pubbliche e tutti gli enti pubblici non economici (nazionali, regionali e locali), tra i quali deve includersi per le finalità perseguite anche l'ERSAM, quale ente di sviluppo agricolo già ente di riforma fondiaria (cfr. per la natura di ente pubblico degli enti di sviluppo agricolo, una per tutte Cass., Sez. Un., 17 novembre 1999 n. 788)". Orbene, il ricorrente incidentale ha chiesto la declaratoria della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sul presupposto che l'ERSAM, in quanto ente di riforma fondiaria, abbia natura pubblica e debba considerarsi "datore di lavoro" perché "beneficiario" delle prestazioni della lavoratrice Annamaria Amato, evidenziando anche, a conforto della sua domanda, che la materia dei lavori socialmente utili assuma rilevanza pubblicistica perché la relativa disciplina tutela non solo gli interessi particolari dei lavoratori direttamente impegnati, ma anche e soprattutto gli interessi della collettività per rappresentare un'offerta di opportunità d'inserimento professionale per fasce

deboli di lavoratori. La dottrina giuslavoristica ha parlato nel caso in esame di un rapporto giuridico previdenziale, che viene disciplinato da una legislazione volta a garantire al lavoratore diritti, che trovano il loro fondamento nel disposto dell'art. 38 Cost.; il che impedisce al suddetto lavoratore, impegnato in attività presso le amministrazioni pubbliche, la rivendicazione nei confronti di dette amministrazioni di un rapporto di lavoro subordinato, e dei suoi consequenziali diritti. In altri termini, il lavoratore socialmente utile, svolgendo la sua attività per la realizzazione di un interesse di carattere generale, ha diritto ad emolumenti, cui non può riconoscersi natura retributiva, ma come si è già detto natura previdenziale.

Consegue da quanto sinora detto che la giurisdizione del giudice ordinario o di quello amministrativo deve essere in concreto identificata non già in base al criterio della soggettiva prospettazione della domanda (ossia in base alla qualificazione compiuta dall'interessato) ma alla stregua del "petitum sostanziale" individuato dagli elementi oggettivi che caratterizzano la sostanza del rapporto posto a fondamento delle pretese. Pertanto va nel caso di specie dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alla domanda con la quale il lavoratore socialmente utile rivendica il trattamento economico riconosciutogli dall'art. 14 del D.L. 16 maggio 1994 n. 299, convertito nella Legge n. 451/94, e, più specificamente la sua quantificazione al lordo e non al netto delle ritenute previdenziali (con interessi e rivalutazione monetaria), considerato che detta pretesa si configura come un

diritto soggettivo, per la mancanza nell'ente pubblico di qualsiasi discrezionalità sull'an e sul quantum dell'ammontare di detto trattamento (cfr. per il criterio del petitum sostanziale ex plurimis: Cass., Sez. Un., 26 maggio 2004 n. 10180; Cass., Sez. Un., 27 giugno 2003 n. 10243). È stato al riguardo puntualmente osservato come nella materia previdenziale - ma anche in alcuni rapporti aventi ad oggetto prestazioni di natura assistenziale (cfr. Corte Cost. 31 maggio 1995 n. 209) - l'atto di riconoscimento della prestazione non ha carattere autoritativo, non costituisce cioè un provvedimento amministrativo in senso tecnico, perché non implica alcuna disponibilità del bene della vita che forma oggetto della situazione giuridica soggettiva del privato e non può essere definito, pertanto, che mero "atto amministrativo" dichiarativo della situazione giuridica vantata dall'interessato perché è diretto ad enunciare la sussistenza di un diritto, la cui nascita è preesistente alla sua dichiarazione.

.....  
**LICENZIAMENTO**

**Cassazione Sezione Lavoro n. 428 del 12 gennaio 2005**

**Licenziamento; giudizio di legittimità; motivazione; contestazioni diverse o analoghe alle originarie**

*Il giudizio di legittimità del licenziamento non può essere motivato con riferimento a circostanze, emerse dal processo, diverse da quelle originariamente contestate al lavoratore, anche se vi siano analogie.*

La Bayer s.p.a. ha sottoposto il dipendente Calogero C. a procedimento disciplinare

addebitandogli "di non avere effettuato le visite e le percorrenze chilometriche indicate nella Sua richiesta di rimborso spese viaggio e di avere esposto la relativa diaria con particolare riguardo lunedì 26, mercoledì 28 e venerdì 30 durante i quali Lei non si è recato a Licata, Capobello e Gela essendo invece rimasto a Caltanissetta; di non avere effettuato, nella giornata di giovedì 29 aprile, le visite da Lei indicate nel foglio attività del mese di aprile 1999 e di avere esposto chilometri non percorsi per motivi di lavoro".

Il Tribunale di Milano, al quale Calogero C. si è rivolto, ha accertato che il lavoratore aveva esposto, nella richiesta di rimborso spese, l'uso di un'auto più grande di quella effettivamente adoperata, circostanza che comportava un maggior rimborso chilometrico. In considerazione di questo elemento, il Tribunale ha ritenuto legittimo il licenziamento osservando che il dipendente si era comunque reso responsabile di "esposizione mendace" dei dati su cui era basata la richiesta di rimborso spese, in tal modo recando lesione irreparabile al rapporto fiduciario con l'azienda. Calogero C. ha proposto appello rilevando, tra l'altro, che la legittimità del licenziamento non poteva essere affermata con riferimento a fatti diversi da quelli contestatigli nel procedimento disciplinare.

La Corte di Appello di Milano ha rigettato l'impugnazione, osservando che il lavoratore era stato licenziato per esposizione mendace di percorrenze chilometriche non eseguite e che, in effetti aveva mentito all'azienda, in quanto aveva dichiarato di aver utilizzato un'auto più grande di quella effettivamente impiegata. Calogero C. ha proposto ricorso per cassazione censurando la sentenza della Corte di Appello di Milano per vizi di motivazione e violazione di legge. La Suprema Corte (Sezione Lavoro n. 428 del 12 gennaio 2005, Pres.

Ciciretti, Rel. Lupi) ha accolto il ricorso, in quanto ha ritenuto che la sentenza impugnata si sia posta in contrasto con il principio della immutabilità dei fatti contestati: la valutazione della sussistenza della giusta causa o del giustificato motivo del licenziamento – ha affermato la Cassazione – non può avvenire su fatti diversi da quelli contestati ed emersi nel corso del giudizio; il rilievo che vi sia un aspetto comune tra i fatti contestati e quelli valutati del giudice non esclude che essi fossero diversi; il giudizio della legittimità del licenziamento deve avere per oggetto i fatti postia giustificazione del recesso; se all'esito delle indagini istruttorie non risultano provati tali fatti ma altri diversi, la giusta causa dedotta per il recesso va ritenuta insussistente. Il giudice di merito – ha osservato la Cassazione – valutando fatti non contestati, oltre a ledere il diritto di difesa del lavoratore, si è sostituita al datore di lavoro nella valutazione dell'inadempimento. La Suprema Corte ha pertanto cassato la decisione impugnata ed ha rinviato la causa, per nuovo esame alla Corte di Appello di Brescia, fissando per il giudice del rinvio il seguente principio di diritto: *"Il controllo del giudice sul corretto esercizio del potere disciplinare, a sensi degli artt. 3 della Legge n. 604/66 e 7 della Legge n. 300/70, non può avere oggetto fatti, diversi da quelli contestati e recepiti nella motivazione del licenziamento, che siano emersi nella istruzione della causa anche se essi abbiano delle analogie con quelli contestati"*.

**Cassazione Sezione Lavoro n. 488 del 13 gennaio 2005**

**Licenziamento; giudizio di legittimità; motivazione; richiesta di audizione; non sussiste**

*Il dipendente non deve essere sempre ascoltato prima della sanzione*

*disciplinare, neppure nel caso in cui si tratti di licenziamento, a patto che ex art. 7 Stat. Lav. nel previsto termine di cinque giorni abbia presentato le proprie giustificazioni scritte.*

Le garanzie apprestate dall'art. 7 Stat. Lav., secondo cui "il datore di lavoro non può adottare alcun provvedimento disciplinare nei confronti del lavoratore senza avergli preventivamente contestato l'addebito e senza averlo sentito a sua difesa" (secondo comma) e "in ogni caso, i provvedimenti disciplinari più gravi del rimprovero verbale non possono essere applicati prima che siano trascorsi cinque giorni dalla contestazione per iscritto del fatto che vi ha dato causa" (quinto comma) devono essere verificate alla luce dell'indirizzo consolidato della Corte, si è affermato, infatti, che il provvedimento disciplinare può essere legittimamente irrogato anche prima della scadenza del termine suddetto allorché il lavoratore abbia esercitato pienamente il proprio diritto di difesa facendo pervenire al datore di lavoro le proprie giustificazioni, senza manifestare alcuna esplicita riserva di ulteriori produzioni documentali o motivazioni difensive; ciò in considerazione della *ratio* della normativa in esame, rivolta ad impedire che la irrogazione della sanzione possa avvenire senza che l'incolpato abbia avuto la possibilità di raccogliere e di fornire le prove e gli argomenti a propria giustificazione, sicché il termine previsto indica il tempo massimo che si ritiene presuntivamente idoneo a consentire le difese.

In questa prospettiva, acquista rilevanza decisiva la valutazione delle effettive esigenze di difesa e, del caso, la necessità di accogliere

la richiesta di dilazione della conclusione dell'indagine disciplinare in relazione alla incompiutezza – per motivi oggettivi, estranei alla volontà del lavoratore – delle giustificazioni già presentate. La ricostruzione del sistema di garanzie dell'art. 7 Stat. Lav. fornita dal consolidato orientamento della Corte consente di risolvere, indipendentemente dalla questione della modalità temporale di applicazione della sanzione (in relazione alla necessità o meno del decorso del termine di cinque giorni) il diverso problema, che, sotto il profilo sostanziale della garanzia del contraddittorio tra datore di lavoro e dipendente, riguarda l'obbligo del primo di consentire – pur dopo la scadenza del termine suddetto – supplementi di difesa dell'incolpato, anche se la stessa si sia già svolta con l'audizione personale o con la presentazione di giustificazioni scritte. La risposta a questo quesito si fonda sul rilievo, già richiamato, della funzione della norma, finalizzata ad impedire che la sanzione venga applicata senza che il lavoratore abbia potuto fornire le prove e gli argomenti a propria discolta (con conseguente possibilità di adottare il provvedimento disciplinare quando tale garanzia si sia comunque realizzata); dovendosi considerare, d'altro canto, che la legge non assegna alcun rilievo alla valutazione di queste difese da parte del datore di lavoro, perché il sindacato in ordine alla legittimità della sanzione resta in ogni caso affidato al controllo del giudice. Si deve, quindi, concludere che l'obbligo del datore di lavoro di dar seguito alla richiesta del dipendente di integrare le proprie giustificazioni sussiste solo quando la stessa risponda

ad esigenze di difesa non altrimenti tutelabili, in quanto non sia stata possibile la piena realizzazione della garanzia apprestata dalla legge; e la regola enunciata dai precedenti giurisprudenziali richiamati – che esclude la irrogazione della sanzione prima della scadenza del termine di cinque giorni, quando il lavoratore si sia riservato di integrare le proprie giustificazioni – va precisata nel senso che la presentazione di ulteriori difese dopo la scadenza del tempo massimo deve essere consentita solo nell'ipotesi in cui entro questo termine il lavoratore non sia stato in grado di presentare compiutamente la propria confutazione dell'addebito. La valutazione di questo presupposto va operata alla stregua dei principi di correttezza e buona fede che devono regolare l'esercizio del potere disciplinare del datore di lavoro.

**a cura di Paola Tiberi**  
Collaboratore ARAN



