

L'ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO E DEL PERSONALE NELL'ENTE LOCALE: LA GESTIONE STRATEGICA DEL PERSONALE a cura di Luca BERTUCCI *

IL PROCESSO DI PRIVATIZZAZIONE

La domanda di efficacia e di efficienza espressa dal sistema economico-sociale e la necessità di porre un freno alla finanza pubblica hanno indotto il legislatore ad affrontare con determinazione la riorganizzazione della pubblica amministrazione, seguendo due correnti riformatrici.

La prima tende al radicale rinnovamento organizzativo e funzionale degli apparati pubblici; l'altra, in stretta connessione con la prima, mira allo sviluppo delle funzioni amministrative delle regioni e degli enti locali mediante un'azione di poderoso decentramento

Quest'ultima ha trovato il suo sfogo nel recente intervento legislativo di *deregulation*, con l'attribuzione ai comuni ed alle province di nuove funzioni e competenze che li fanno diventare i soggetti protagonisti dello sviluppo delle comunità amministrate.

Nel contesto dell'adeguamento organizzativo in corso, le risorse umane assumono un ruolo fondamentale finalizzato alla realizzazione dei valori e degli obiettivi dell'amministrazione, secondo lo schema del rapporto di lavoro privato.

Con la nuova disciplina del pubblico impiego (ci riferiamo al d.lgs. 29/93, oggi per la maggior parte trasfuso nel d.lgs. 165/ 2001) si è inteso realizzare quella che le fonti dottrinali e giurisprudenziali definiscono la "privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico", anche se il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni conserva alcuni aspetti peculiari di diritto pubblico, pur quando si adottano atti *iure privatorum*.

La dottrina, nell'analizzare l'importante sentenza n. 309/97 della Corte Costituzionale, ha avuto modo di affermare che anche in regime di privatizzazione il rapporto di pubblico impiego continua (sia pure in parte) ad essere disciplinato da disposizioni pubblicistiche, e tuttavia la *ratio* che oggi ispira l'impianto di diritto pubblico è radicalmente mutata: mentre nel preesistente ordinamento il regime pubblicistico esprimeva un *modus* autoritativo del datore di lavoro, nel nuovo contesto normativo l'incidenza della normativa pubblicistica incide nel e sul rapporto, permeandolo e riconfigurandolo in chiave funzionalista, nel senso che la «funzione» cui è chiamato ad assolvere il dipendente pubblico non solo si differenzia in termini giuridici dalla «mansione» del dipendente privato per diversa disciplina, ma si connota anche come funzione pubblica.

Tant'è che permane la qualificazione di pubblico ufficiale in capo all'agente dell'ente pubblico, anche per gli enti "non economici" che operino in regime di privatizzazione del rapporto di lavoro o siano del tutto privatizzati.

Con l'affermarsi del processo di c.d. "privatizzazione", pertanto, la funzione pubblica ha recuperato la sua valenza di momento di qualificazione del lavoro; ciò comporta, a corollario, che anche il rispondente processo produttivo del lavoro pubblico si differenzi da quello privato in "funzione" e secondo il regime proprio dell'azione pubblica che è ancorata alla osservanza del procedimento.

L'aver qualificato la funzione svolta dai dipendenti della pubblica amministrazione comunque permeata da momenti pubblicistici consente alla citata dottrina di affermare che il lavoro pubblico si connota nel nuovo ordinamento come "*una complessa relazione tra datore e prestatore che non è diretta solo alla realizzazione di una determinata produzione, ma involge i fini della attività, i soggetti che ne sono relazionati anche in via indiretta (l'utenza dei servizi), gli strumenti attraverso i quali si sviluppano queste relazioni in termini di "procedimento", secondo schemi che sono nel contempo pubblici e privati*".

La locuzione "privatizzazione del pubblico impiego" viene definita pertanto riduttiva e parziale.

Malgrado le perplessità avanzate alla dottrina sulla commistione che ancora permane tra norme pubblicistiche (ad esempio quelle attinenti alla formazione del rapporto di lavoro) e norme strettamente privatistiche (quelle relative alla gestione dei rapporti di lavoro), non vi sono dubbi che i termini di riferimento sono oggi mutati. Il modello a cui si ispirava l'ordinamento del pubblico impiego, quale risultava principalmente dallo statuto sugli impiegati civili dello stato (T.U. 10 gennaio 1957, n. 3) si fondava su una disciplina imposta dal legislatore, nettamente differenziata da quella sull'impiego privato.

Tale modello, nella più recente evoluzione, è stato abbandonato con l'introduzione della contrattualizzazione nel pubblico impiego e con l'applicazione anche al rapporto di pubblico impiego dei principi propri del diritto del lavoro.

La disciplina del rapporto dei dipendenti degli enti locali si colloca, dunque, nell'ambito delle disposizioni sul lavoro subordinato nell'impresa di cui al libro V del codice civile e delle altre del settore privato, per le parti che non sono derogate dai contratti collettivi e dalla legislazione sul pubblico impiego.

Quanto invece all'organizzazione del personale e degli uffici, in ossequio al principio autonomistico già in parte affermato dalla legge 142/90 e rafforzato dalla legge 127/97 e dal d.lgs. 267/00, la fonte regolatrice si è spostata dal livello centrale a quello locale, attraverso gli statuti locali ed il più dettagliato regolamento degli uffici e dei servizi.

Con il decreto legislativo 267/2000 si è definitivamente chiarito che lo statuto rappresenta soltanto la fonte nella quale inserire i principi generali, fermo restando che la materia è riservata nel dettaglio al regolamento degli uffici e dei servizi.

IL NUOVO ORDINAMENTO DEL LAVORO NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Il decreto legislativo n. 165/2001 raccoglie e coordina la normativa in materia di rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, ripercorrendo sostanzialmente i contenuti del d.lgs. 29/93, nel testo risultante dalle successive modifiche.

Va subito precisato che non si tratta tecnicamente di un "Testo Unico", in quanto il testo non è esaustivo di tutta la normativa; in particolare, manca tutta quella legislazione destinata all'abrogazione con la tornata contrattuale 1998-2001 e che tuttavia in alcuni comparti diversi da quello degli enti locali, trova ancora applicazione. In ogni caso, il nuovo decreto contiene tutta la disciplina generale dell'ordinamento del lavoro applicabile nelle pubbliche amministrazioni elencate all'art. 1, comma 2, e segnatamente negli enti locali, ferma restando l'esigenza di verificare nel prossimo futuro l'incidenza effettiva del nuovo testo dell'art. 117 Cost. sul quadro delle competenze legislative.

La disciplina del d.lgs. 165/2001 riguarda, più precisamente, due aspetti:

- l'organizzazione degli uffici;
- il rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

Come ribadito dalla Corte Costituzionale, si sta accentuando in questi anni la distinzione tra aspetti organizzativi e rapporto di lavoro: i primi restano o del diritto pubblico, mentre il rapporto di lavoro viene gradualmente privatizzato.

LE FONTI DEL RAPPORTO DI LAVORO NEGLI ENTI LOCALI

In base all'art. 2, comma 2 del Dlgs 165/01 il rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni è disciplinato dal codice civile nonché dalle leggi ordinarie sul rapporto di lavoro subordinato nell'impresa. Si ricorda che in base all'art. 51, comma 2 del Dlgs 165/01 lo Statuto dei lavoratori, si applica a tutte le P.A. indipendentemente dal numero dei dipendenti.

Sono fatte salve le disposizioni speciali contenute nel Dlgs 165/01 stesso (ad esempio in materie di mansioni, incarichi, ecc.) e nel T.U.E.L. (richiamato all'art. 70, co.3 del Dlgs 165/01)

Con la stipula del CCNL vengono meno tutte le normative speciali previgenti al Dlgs 29/93.

Entro tale ambito il rapporto viene regolato contrattualmente (CCNL, contratto decentrato, contratto individuale) a norma dell'art. 2 co. 3 del Dlgs 165/01: a livello decentrato si contrattano in particolare i criteri e le procedure in materia di trattamento economico accessorio oltre ad alcuni istituti assai delicati come la sicurezza sul lavoro e la formazione.

In conformità alle regole civilistiche e contrattuali, anche nel pubblico impiego la gestione delle risorse umane avviene oggi mediante atti di natura privatistica (art. 89, co. 6 1 107, co. 3 lett. e) TUEL; art. 5, co.2 Dlgs 165/01)

IL QUADRO NORMATIVO IN CAMPO ORGANIZZATIVO

In campo organizzativo, per converso, prevalgono esigenze di tipo pubblicistico. La fonte principale è costituita da alcune normative di diritto pubblico in materia di dotazioni organiche, concorsi, ecc. (TUEL e Dlgs 165/01); nell'ambito dei principi di legge ogni ente disciplina il proprio assetto nel modo desiderato, approvando appositi regolamenti di organizzazione, in conformità al principio dell'autonomia responsabile degli enti (art. 2 co.1 del Dlgs 165/01).

Le disposizioni organizzative devono ispirarsi ai seguenti criteri:

1. funzionalità rispetto ai compiti e ai programmi di attività, nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità;
2. ampia flessibilità;
3. interconnessione tra uffici e settori diversi
4. imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa;
5. armonizzazione degli orari e degli uffici con l'esigenza dell'utenza.

Lo spazio riservato alla contrattazione è stato gradualmente azzerato, nell'intento di superare le vecchie logiche di cogestione: in relazione alle linee organizzative principali è prescritta infatti la semplice informazione preventiva alle OOS che possono attivare la concertazione (procedura che diversamente dalla contrattazione ha i tempi contingentati e lascia che a decidere sia la p.a.).

L'organizzazione degli uffici – nell'ambito dei principi fissati dalla legge e dalle norme regolamentari dell'ente – è demandata, per gli aspetti di dettaglio, al rispettivo dirigente (atti di organizzazione).

L'ORDINAMENTO PROFESSIONALE DEGLI ENTI LOCALI

Il nuovo ordinamento professionale stipulato il 31 marzo 1999 rappresenta la traduzione sul terreno delle risorse umane dei nuovi principi introdotti dal legislatore per rendere la pubblica amministrazione più funzionale e trasparente.

L'art. 2 ord. Prof. specifica gli obiettivi della nuova normativa:

1. il miglioramento della funzionalità degli uffici
2. l'accrescimento dell'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa
3. il riconoscimento della professionalità e della qualità delle prestazioni lavorative

Per realizzare tali finalità, il nuovo ordinamento, in sintonia con le più recenti modifiche introdotte al Dlgs 29/93 (ora Dlgs 165/01) – si muove attorno alle seguenti linee direttrici:

✓ **la graduale privatizzazione del rapporto di lavoro**

Come abbiamo visto tale rapporto è disciplinato dal codice civile, fatte salve alcune disposizioni speciali contenute nel Dlgs 165/01; entro tale ambito il rapporto viene regolato contrattualmente (CCNL, contratto decentrato, contratto individuale). In conformità alle regole civilistiche e contrattuali anche nel pubblico impiego la gestione delle risorse umane avviene oggi mediante atti di natura privatistica

- ✓ In assonanza alla logica privatistica, caratterizzata da una organizzazione per obiettivi e per risultati, il vecchio *mansionismo* viene soppiantato dal **principio della equivalenza professionale**: per esigenze di flessibilità esistono ora solo quattro categorie, all'interno delle quali sono esigibili da parte del dirigente/responsabile tutte le mansioni nel rispetto dello specifico profilo professionale. L'ente in sede di riorganizzazione può ridefinire i profili in modo ampio e generico, in modo da consentire un alto grado di esigibilità delle mansioni.
- ✓ In cambio di tanta flessibilità vengono finalmente introdotti meccanismi di incentivazione più efficaci, al fine di **valorizzare le competenze** e le professionalità presenti nell'ente; il tradizionale fondo incentivante deve essere distribuito attraverso criteri meritocratici, demandati al singolo contratto decentrato; sono introdotte particolari indennità per i "quadri" (le "posizioni organizzative"); il Dirigente/responsabile del servizio può utilizzare anche i meccanismi di progressione orizzontale, in modo da premiare i dipendenti più bravi; si possono inoltre prevedere con ampia discrezionalità casi di progressione verticale.
- ✓ Gli enti devono programmare e realizzare adeguati interventi per la **formazione del personale**. In primo luogo i dirigenti devono essere dotati della necessaria attrezzatura professionale: si deve capire che per avere un *management* efficace occorre investire in formazione. Ma l'attività formativa deve rivolgersi organicamente alla generalità dei dipendenti, al fine di sviluppare le competenze, non a caso la formazione può assumere in sede di contrattazione decentrata una forte rilevanza ai fini della contrattazione decentrata.

UN ESEMPIO DI GESTIONE FLESSIBILE DELLE RISORSE UMANE: LA MOBILITÀ INTERNA

La privatizzazione del lavoro pubblico, introdotta dal D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, persegue l'obiettivo della piena flessibilizzazione d'impiego delle risorse umane.

Uno dei profili di maggior caratterizzazione di tale processo è rappresentato, senz'altro, dal sistema di mobilità interna del personale, il cui presupposto organizzativo fondamentale è costituito dalla trasformazione delle tradizionali "piante organiche" in "dotazioni organiche complessive" (cfr. art. 2, comma 1, e art. 6 del D.Lgs. n. 29 del 1993, nel testo modificato dal D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80.) La risorsa umana, in sostanza, non appartiene più, come una volta accadeva, alla singola struttura, secondo "incasellamenti" rigidi ed astrattamente predeterminati, ma costituisce patrimonio professionale dell'ente, nel suo complesso considerato.

Il legislatore, in particolare, dimostra la volontà di accedere a tale nuova impostazione attraverso alcune norme fondamentali contenute nel D.Lgs. n. 29 del 1993: l'art. 3, comma 1, ove si legge: "Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ad essi spettano, in particolare: ... c) la individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale ..."; l'art. 4, comma 2, che dispone: "Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro."; l'art. 6, comma 1, secondo il quale: "... Le Amministrazioni Pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale."

Dal combinato disposto di queste disposizioni emergono due aspetti principali, così riassumibili:

a) la dotazione complessiva di personale è a disposizione dell'ente e viene dinamicamente distribuita, dagli organi di governo, alle diverse finalità di periodo (art. 3, comma 1, del D.Lgs. n. 29 del 1993), anche curando l'ottimale coordinamento della mobilità interna e delle assunzioni da operare;

b) la gestione del personale, una volta effettuato l'affidamento dello stesso ai vari uffici, è di competenza dei dirigenti, i quali esercitano il medesimo potere del privato datore di lavoro.

Si può, quindi, dedurre, da quanto detto, che il concetto di mobilità della risorsa umana ha assunto significati assai nuovi, in perfetta coerenza con le esigenze di massima semplificazione gestionale e di razionalizzazione organizzativa degli apparati.

Deve ritenersi, pertanto, una regola che la collocazione del personale debba essere periodicamente riconsiderata, alla luce dell'evoluzione dei programmi di governo, in compiuta applicazione del criterio di organizzazione recato dall'art. 2, comma 1, del D.Lgs. n. 29 del 1993, il quale impone che gli enti ispirino la loro organizzazione al principio di funzionalità rispetto ai compiti e ai programmi di attività, nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità. La norma stabilisce, in particolare, che, a tal fine, periodicamente e, comunque, all'atto della definizione dei programmi operativi e dell'assegnazione delle risorse, si deve procedere a specifica verifica e ad eventuale revisione degli assetti in essere.

Il lavoratore, pertanto, è chiamato a porre a disposizione dell'ente le proprie energie lavorative, senza alcun diritto di stabile permanenza nell'ufficio di prima assegnazione.

Ciò non significa, peraltro, che i trasferimenti interni possano avvenire in totale assenza di un sistema di criteri generali, posti a tutela dei fondamentali principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa, che tengano conto, per quanto possibile, anche delle personali aspettative dei lavoratori.

La finalizzazione della mobilità alle esigenze di carattere organizzativo e funzionale degli enti, quindi, impone che la formulazione dei criteri generali di mobilità sia eseguita in tale ottica, non potendo tradursi in un meccanismo di mera risposta alle aspettative personali dei dipendenti di essere assegnati ad una sede di lavoro piuttosto che a un'altra. I profili di scelta, di conseguenza, dovranno essere necessariamente incentrati anche sull'analisi delle attitudini e capacità professionali di ciascuno, in funzione delle mansioni da espletare e delle funzioni di assicurare. Criteri preferenziali di carattere soggettivo, riferiti alle condizioni personali dei lavoratori (condizioni familiari, anzianità di servizio, etc.), potranno essere individuati quali titoli preferenziali da applicare a sostanziale parità di merito professionale. Si tenga presente, in proposito, quanto recato dall'art. 7, comma 3, del D.Lgs. n. 29 del 1993, ai sensi del quale le Amministrazioni sono chiamate ad individuare criteri certi di priorità nell'impiego flessibile del personale, purché compatibili con l'organizzazione degli uffici e del lavoro, a favore dei dipendenti in situazioni di svantaggio personale, sociale e familiare e dei dipendenti impegnati in attività di volontariato ai sensi della L. 11 agosto 1991, n. 266.

Fermo restando quanto sopra, nulla esclude che la mobilità interna possa anche avvenire, oltre che d'ufficio per esigenze organizzative e funzionali, anche a domanda dell'interessato. Ovviamente, l'eventuale accoglimento dell'istanza dovrà, comunque, essere supportato da condizioni dell'assetto dotazionale che consentano il trasferimento senza creare nocumento alla funzionalità degli uffici.

Una forma particolare di mobilità volontaria può, inoltre, essere prevista, tra i criteri generali da stabilire a livello di singolo ente, quando si tratti di dare copertura a nuovi posti previsti dai piani occupazionali periodici. È questa un'occasione nella quale l'esigenza organizzativa dell'ente può essere agevolmente contemperata con le aspettative personali al trasferimento ad altra struttura, poiché la copertura attraverso mobilità interna dei nuovi posti può precedere il reclutamento, lasciando, peraltro, invariato il bisogno di assumere, che semplicemente sarà spostato sulle posizioni lasciate libere dal personale trasferito (cfr., il già citato art. 6, comma 1, del D.Lgs. n. 29 del 1993). In tal caso, allora, è opportuno che gli enti offrano a tutti i dipendenti aventi inquadramento categoriale corrispondente a quello dei posti interessati, l'opportunità di candidarsi per il trasferimento, attraverso idonee forme di pubblicità interna. Va da sé che, tra i criteri generali di mobilità interna, dovranno esserne previsti di specifici per questo tipo di eventualità, allo scopo di garantire, nella selezione, il rispetto del canone d'imparzialità gestionale delle risorse umane.

La mobilità interna rientra nelle competenze della dirigenza, ai sensi del già ricordato art. 4, comma 2, del D.Lgs. n. 29 del 1993. Si tratta di una misura di gestione del personale, di natura privatistica, che non richiede, pertanto, particolari forme d'adozione.

LA QUALITA' NELLE ORGANIZZAZIONI

Le organizzazioni, se vogliono competere per migliorare il loro rendimento (o quantomeno per non perdere posizioni), devono concentrare la massima attenzione sulla qualità delle risorse umane, creando una strategia parallela rispetto a quella con cui affrontano il mercato.

Va ribadito che le organizzazioni, anche quelle pubbliche, devono abbandonare le tradizionali attività di **amministrazione del personale** e intraprendere un moderno percorso di **gestione delle risorse umane** (*human resource management*).

La gestione delle risorse umane deve essere considerata non tanto come un processo di analisi dei bisogni del personale, quanto come prospettiva di sviluppo delle attività necessarie per soddisfare le esigenze di una organizzazione in via di cambiamento.

A tal fine viene scelto un approccio basato essenzialmente sulla "valorizzazione delle competenze" utilizzando il termine di "competenza" nel senso di "attitudine" (*Know how*) e non di ruolo¹.

"Valorizzare le competenze" significa individuarle, formarle, premiarle, investire su di loro.

Assume dunque un ruolo primario la valorizzazione delle risorse umane, che si compone di elementi materiali (gli incentivi) e immateriali (formazione, aggiornamento, responsabilizzazione, autonomia operativa, prospettive di carriera).

VERSO UNA ORGANIZZAZIONE FLESSIBILE

Alla base di una organizzazione c'è un modello organizzativo.

Un modello organizzativo è uno schema di divisione e di coordinamento del lavoro diretto a conseguire i fini aziendali.

Ci sono due tipi di modelli organizzativi: il modello organizzativo rigido (o gerarchico-burocratico) e i modelli organizzativi flessibili, cosiddetti perché adattabili alle esigenze del cambiamento dettate dalle richieste di mercato.

Alle esigenze innovative descritte, permeate dei principi di efficienza, economicità e efficacia, deve uniformarsi innanzitutto il modello organizzativo della pubblica amministrazione, rivolgendosi a forme flessibili con il conseguente superamento del modello organizzativo rigido, ritenuto non più adeguato alle esigenze del mercato e della cultura dominante.

Mentre prima, infatti, la burocrazia teneva conto prevalentemente di una attività centrata sullo svolgimento delle procedure, con i modelli organizzativi flessibili si tiene conto dei bisogni dell'utenza interna (dipendenti) e esterna (cittadini).

I due modelli, rigido e flessibile, caratterizzano due tipi di strutture organizzative :

la struttura rigida o burocratica:

- **rallenta il flusso delle informazioni, ostacolando la crescita.** se pensiamo al modo in cui le informazioni circolano all'interno della p.a.(circolari che, prima di arrivare al destinatario, attraversano tutti i livelli della gerarchia, interna ed

¹ Gli elementi base della competenza sono: la capacità, la conoscenza, l'esperienza finalizzata

esterna) e anche al linguaggio spesso incomprensibile perché fatto di termini arcaici, ci rendiamo conto del tempo che si perde;

- **favorisce una burocrazia poco sensibile alle persone**
i lavoratori sono considerati più secondo un'accezione tayloristica, cioè come mezzi di produzione, anziché alla luce della complessità che caratterizza la natura umana; così pure, il cittadino utente non viene preso in considerazione concretamente come soggetto portatore di bisogni verso la collettività e le istituzioni;
- **tende a creare rapporti autoritari**, ogni lavoratore deve eseguire ordini che gli derivano dall'alto;
- **demotiva le persone**
questa è una conseguenza dei rapporti autoritari, in quanto eseguire un ordine significa esprimere una cultura esecutiva che, in quanto tale non stimola l'interesse e la creatività.

la struttura flessibile:

- **rende più fluide le informazioni, producendo risultati aziendali più immediati**
questo significa che la comunicazione è più diretta, sia perché raggiunge il destinatario senza troppi giri burocratici, sia perché il linguaggio usato è più chiaro, sia perché spesso alla forma scritta si sostituisce quella verbale, tutto ciò ovviamente fa guadagnare tempo;
- **tiene conto dei bisogni sia degli utenti interni (dipendenti) sia degli utenti esterni (cittadini)**
i lavoratori sono considerati nella loro dimensione umana, come esseri dotati di bisogni e di motivazioni, nonché di aspettative verso la struttura lavorativa di appartenenza, mentre al cittadino si riconosce centralità rispetto alle istituzioni, che pertanto vengono intese come apparati predisposti al suo servizio;
- **tende a creare rapporti democratico-partecipativi**
i lavoratori entrano a far parte dei processi decisionali diretti alle varie soluzioni di problemi aziendali;
- **motiva le persone attraverso il coinvolgimento nell'attività**
coinvolgere significa infatti valorizzare e quindi motivare attivando la creatività e il senso di responsabilità.
- **tiene conto delle esigenze delle varie strutture** e per questo si realizza attraverso il decentramento delle funzioni, dando luogo ad un'autonoma gestione degli uffici che rispondono del risultato
- **introduce criteri di flessibilità delle funzioni**, che significa presenza di conoscenze generali all'intero settore di attività e in più, conoscenze specializzate nell'ambito della specifica attività
- prevede **la presenza di una struttura di staff** nella quale le conoscenze si esprimono in modo flessibile a vantaggio della snellezza delle procedure

IL MANAGEMENT BY OBJECTIVES

Finora la gestione degli uffici pubblici è stata impostata secondo la logica dell'emergenza e sappiamo come ciascuna amministrazione, nessuna esclusa, abbia orientato il modello organizzativo di ogni suo singolo settore in maniera conforme alla necessità di fronteggiare le scadenze.

La mancanza di un piano di lavoro globale, unitario e precostituito è causa di irrazionalità nell'organizzazione, inefficienza, accumulo di arretrato, demotivazione del personale che in questo modo non riesce ad essere partecipe di disegni di medio-lungo periodo.

Inoltre il rischio maggiore è che si lavori in maniera affrettata e grossolana, perdendo di vista la cura per il particolare, che è uno dei fondamenti della qualità.

La soluzione sta nell'attivare dei progetti, con l'obiettivo di migliorare l'efficienza e l'efficacia dei servizi erogati dalla Pubblica Amministrazione, ricorrendo alla ripensamento dei processi, dando un ruolo maggiore alla programmazione e al lavoro di gruppo, ed innescando, in questo modo un meccanismo di miglioramento continuo.

Con l'attuazione del progetto possono essere ottenuti significativi risultati in termini di semplificazione, snellimento e riduzione dei tempi dei singoli processi.

L'attività per progetti oltre a segnare pienamente l'accoglimento del principio del risultato trasformando il tempo lavorativo in risorsa renderebbe visibili i risultati del proprio lavoro, inducendo una maggiore motivazione e conseguente responsabilizzazione del personale coinvolto.

DIREZIONE PARTECIPATA PER OBIETTIVI

Si parla di direzione partecipata per obiettivi quando si vuole intendere quel tipo di direzione che coinvolge tutti i partecipanti di un'organizzazione e in tal caso, gli obiettivi riguardano tutti i partecipanti. Gli obiettivi non sono qualcosa di calato dall'alto come gli ordini di servizio, ma qualcosa che ha a che fare con le motivazioni di ciascuno. Nella realizzazione degli obiettivi bisogna valorizzare il lavoro del gruppo, perché il gruppo stempera la resistenza al cambiamento, in quanto nel gruppo c'è una mutua collaborazione. Questa collaborazione migliora le relazioni interne che si sostituiscono concettualmente alle relazioni gerarchiche. Se le relazioni interne sono buone ne verrà di conseguenza che l'azienda offrirà al pubblico una buona immagine di sé. Bisogna quindi recuperare la comunicazione interna. Questo non significa che ogni volta che il dirigente decide deve sentire gli altri, ma tendenzialmente le decisioni che riguardano il singolo lavoratore vanno concordate con lui, altrimenti si crea una barriera sulla quale dopo diventa ancora più difficile lavorare.

Lo stile di direzione democratico - partecipativo è uno stile di direzione basato prevalentemente sull'influenza e sull'impatto, anziché sul potere e sul controllo (come quello normativo autoritario). Si tratta di uno stile di direzione aperto e comunicativo.

Per influenza e impatto s'intende un comportamento da parte del dirigente, maturo, partecipe e responsabile, ma non autoritario, in grado di sollecitare nel dipendente un comportamento altrettanto maturo, partecipe e responsabile. Rifiutando di costringere, ma partecipando attivamente e responsabilmente all'attività lavorativa, infatti, un dirigente si porrà verso i suoi subalterni, anche come modello da imitare. Diversamente, un dirigente autoritario trasferirà in loro questo tratto di personalità, che verrà interiorizzato come tale e si esprimerà, nell'interazione con colleghi ed utenti, in termini di competizione e di tendenza al conflitto.

ELEMENTI MATERIALI E IMMATERIALI PER LA VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE UMANE

Come abbiamo già detto nell'ambito del processo di riorganizzazione della pubblica amministrazione assume un ruolo primario la valorizzazione delle risorse umane, che si compone di elementi materiali (gli incentivi) e immateriali (formazione, aggiornamento, responsabilizzazione, autonomia operativa, prospettive di carriera).

GLI ELEMENTI MATERIALI: LA POLITICA RETRIBUTIVA

L'elemento centrale del rapporto di lavoro è sicuramente la retribuzione. La nozione etimologica di retribuzione evidenzia, infatti, l'atto del restituire, del "rendere indietro" e identifica l'essenza del sinallagma contrattuale come scambio fra prestazioni corrispettive; la messa a disposizione delle energie lavorative da un lato, il pagamento di un corrispettivo dall'altro. Il prestatore di lavoro si identifica così in colui che si obbliga, mediante la retribuzione, a prestare il proprio lavoro. Egli ha poi diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro ed in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa (Cost art. 36).

In sostanza, dal punto di vista giuridico, per "retribuzione" si intende "ogni prestazione a carico del datore di lavoro in funzione della causa del contratto, tenuto conto anche della soggezione personale del lavoratore" (cassazione 4 aprile 1984, n. 2183). Non può di conseguenza esserci una prestazione lavorativa senza retribuzione, tranne casi particolari di prestazioni nell'ambito del volontariato, fatta salva la prova di onerosità che incombe su chi l'afferma.

Ogni rapporto di lavoro, ogni contratto collettivo o individuale, si basa sulla retribuzione.

Da punto di vista gestionale la retribuzione è una leva importante in mano al management allo scopo di acquisire, trattenere e motivare i lavoratori. L'elemento retributivo, attuale o prospettico, è un primo richiamo per entrare in azienda, così come lo è per rimanervi, in presenza di condizioni alternative di impiego, per altri versi similari. E' inoltre un importante aspetto motivazionale; è infatti evidente che motivi di equità e di riconoscimento dei contributi dati sono aspetti importanti nel motivare un lavoratore, o meglio, per non demotivarlo. In effetti la retribuzione (nei suoi aspetti di incrementi retributivi, ammontare complessivo, e ammontare relativo rispetto a lavori simili) costituisce quello che in dottrina si definisce un "fattore igienico", vale a dire uno di quegli elementi del rapporto di lavoro che procurano insoddisfazione se assenti o mal gestiti, ma che non sono generalmente in grado di procurare soddisfazione se presenti o gestiti correttamente.

	demotivazione	Motivazione
Fattori	Igienici	Motivanti
Relazioni con la mansione	Estrinseci	Intrinseci
Esempi	Relazioni interpersonali Condizioni di lavoro supervisione Politiche e pratiche amministrative di governo del personale Stipendi	raggiungimento di obiettivi Riconoscimento del lavoro svolto Mansioni/funzioni svolte Responsabilizzazione Avanzamenti di carriera

Tabella 1 – I fattori igienici e motivanti secondo la teoria di Herzberg

Insomma, è esperienza di tutti che si parli di retribuzione soprattutto per lamentarsi; più di rado per dichiararsi motivati dalla retribuzione che si percepisce.

Nella pratica quindi la migliore retribuzione è quella di cui non si parla.

Naturalmente è molto difficile evitare che ci si lamenti in quanto non è sempre facile agire secondo equità nell'erogazione delle retribuzioni.

La valutazione dell'equità dovrà essere fatta in sede di contratto nazionale, attraverso un processo negoziale, valutando i livelli retributivi per i dipendenti di un determinato comparto, in relazione all'attività di tutti i dipendenti pubblici. In sede decentrata la valutazione sarà effettuata dal datore di lavoro, cioè dal dirigente pubblico, tenendo conto del contratto integrativo retribuendo i singoli dipendenti in relazione al ruolo occupato e al contributo dato all'ente per qualità e quantità di lavoro. Quindi differenziando gli stipendi variabili o di produttività e gli incrementi retributivi fissi, come per esempio le progressioni orizzontali.

Tali attività sono rese difficili da scarsità di risorse. Nel settore privato questo è dovuto a problemi di equilibri economici aziendali, mentre nel settore pubblico da vincoli generali tesi a tutelare gli equilibri economici non solo della singola azienda ma dell'intero settore pubblico, creando così scarsi incentivi ad attivare comportamenti fortemente selettivi nelle retribuzioni.

In termini di equità delle politiche retributive nel settore pubblico ci sembra siano stati fatti grossi passi avanti negli ultimi anni.

Se focalizziamo l'attenzione al comparto enti locali occorre sottolineare che per almeno un aspetto l'ipotesi contrattuale relativa al quadriennio normativo 2002-2005 e al biennio economico 2002-2003 può considerarsi un evento storico: è la prima volta infatti che il comparto enti locali, grazie a questo contratto, raggiunge - e in alcuni casi supera - i livelli retributivi del comparto ministeri ed enti pubblici non economici.

Lo storico obiettivo del sindacato del comparto regioni-enti locali di avere livelli retributivi tabellari non inferiori a quelli del comparto ministeri ed enti pubblici non economici sembra quindi essere stato raggiunto. Ciò è stato attuato attraverso gli aumenti contrattuali fissi e l'adozione dell'istituto dell'indennità di comparto.

Non dovrebbe essere quindi più necessaria, o comunque non trova più giustificazione reale, una politica sindacale di distribuzione generalizzata dei benefici degli istituti retributivi adottabili in sede di contratto aziendale a fini meramente perequativi. Nei

periodi contrattuali precedenti, infatti, a causa del mancato raggiungimento di tale obiettivo in sede di contrattazione nazionale, a livello di contratto aziendale furono adottate politiche molto aggressive di distribuzione a pioggia dell'incentivazione, prima, e della progressione orizzontale poi.

Avendo raggiunto l'obiettivo di perequazione economica con il contratto nazionale al livello aziendale occorrerebbe perseguire con maggiore determinazione il principio di equità dando ad ognuno una retribuzione accessoria e variabile "proporzionata alla quantità e qualità del proprio lavoro" maggiormente coerente con le esigenze dei singoli lavoratori. L'esigenza di selettività si fa tanto maggiore quanto poi si è in presenza di restrizioni finanziarie, come avviene in questo periodo e con questo contratto di lavoro che, avendo utilizzato molte risorse per l'incremento della retribuzione fissa, lascia pochi spazi per gli incrementi retributivi sviluppati in sede aziendale e poche risorse per la retribuzione variabile.

I processi di riforma del lavoro pubblico degli ultimi dieci anni hanno introdotto maggiori spazi per la contrattazione collettiva a livello di singolo ente ed hanno, contestualmente previsto maggiori possibilità per gli enti di "incidere" su una parte della retribuzione dei dipendenti. Si sono quindi create le condizioni concrete affinché gli enti stessi possano disporre di leve e opportunità per realizzare una propria politica retributiva, coerente con le strategie perseguite e con le condizioni locali del mercato del lavoro. Tutto ciò è avvenuto anche per realizzare un progressivo avvicinamento tra settore privato e settore pubblico, tra le rispettive strutture retributive e contrattuali, concretizzatosi tra l'altro nell'adozione, per il settore pubblico, delle linee portanti previste dall'accordo del luglio 1993 sulla politica dei redditi.

Occorre tuttavia chiarire che tale processo è stato solamente avviato e che, ancor oggi, permangono importanti e sostanziali differenze tra pubblico e privato. Il contesto nel quale una pubblica amministrazione può effettivamente attuare e realizzare una politica retributiva è profondamente diverso da quello nel quale si muove, sugli stessi temi, una impresa. Anche il sistema degli incentivi, per il datore di lavoro, a perseguire con coerenza obiettivi di politica retributiva non è esattamente la stessa cosa tra pubblico e privato.

Per affrontare il nostro tema senza "facili idealizzazioni" è quindi necessario tener conto di tali differenze e delle peculiarità che caratterizzano il settore pubblico.

Obiettivo delle presenti note è dunque quello di "esplorare" (si spera con il necessario realismo) possibilità e vincoli, per gli enti, di realizzare obiettivi di politica retributiva. Tale esplorazione avviene con particolare riferimento al contesto degli enti locali (ma è estensibile anche ad altri contesti pubblici) e con riferimento al solo personale non dirigente. E' un tema, tra l'altro, particolarmente attuale perché gli enti si accingono ad avviare le contrattazioni integrative per l'applicazione del nuovo contratto di lavoro. Tali contrattazioni si aprono dopo un quadriennio di contrattazioni concluse, con scelte contrattuali già effettuate che non

mancheranno di condizionarne gli andamenti e gli esiti, in una situazione generale di finanza pubblica piuttosto critica, caratterizzata da "tagli" ai trasferimenti agli enti locali, in un quadro generale di rafforzamento dei vincoli per le amministrazioni locali (vedi, ad esempio, blocco delle assunzioni e patto di stabilità) E, da ultimo, in presenza di un nuovo contratto nazionale che, in tema di politica retributiva locale, ha fatto alcune scelte che introducono elementi di novità importanti (vedi, ad esempio, istituzione dell'indennità di comparto finanziata per una parte prevalente a carico del fondo, eliminazione del vincolo del baricentro per le progressioni orizzontali e dei cosiddetti "parametri virtuosi")

Una definizione preliminare di politica retributiva

Rientrano nella politica retributiva tutte le decisioni "a livello di singola organizzazione" assunte dal datore di lavoro unilateralmente, ovvero contrattate con la controparte sindacale, che hanno un'influenza diretta o indiretta sui livelli retributivi, sulla struttura retributiva e sulla dinamica retributiva

Naturalmente, il presupposto necessario affinché sia attuabile, da parte di un lavoro pubblico o privato, una gestione retributiva, è la concreta possibilità di influire sui tre parametri anzidetti. Deve esservi cioè - pur all'interno di vincoli e

condizionamenti esterni o di sistema - lo spazio per poter assumere decisioni di gestione retributiva: il che significa in altri termini, che non tutta la retribuzione è decisa esternamente all'organizzazione (ad esempio nei contratti nazionali), ma che una parte di essa (più o meno rilevante) è sotto l'influenza delle strategie e delle decisioni del datore di lavoro.

La politica retributiva, come tutte le politiche aziendali, è dunque la risultante di:

- vincoli e condizionamenti esterni o interni;
- obiettivi dell'organizzazione.

I principali vincoli e condizionamenti sono le leggi, i contratti collettivi, le condizioni di bilancio, le condizioni di sviluppo organizzativo, le condizioni del mercato del lavoro.

Gli obiettivi dell'organizzazione sono essenzialmente riconducibili a tre fondamentali esigenze di ogni organizzazione:

- l'esigenza di trattenere al lavoro il personale già acquisito e di attrarre personale in possesso di elevate competenze professionali, con un'offerta di livelli retributivi e possibilità di sviluppo che siano sufficientemente attraenti all'interno del mercato del lavoro;
- l'esigenza di avere un sistema retributivo percepito come "equo" dalla generalità dei dipendenti, che sia in grado di riconoscere e retribuire in modo diverso, contributi e apporti lavorativi differenziati (pur nell'ambito del medesimo livello contrattuale di inquadramento), e che sia quindi in grado di favorire la motivazione dei lavoratori;
- l'esigenza di avere un costo del lavoro sostenibile nel tempo e compatibile con gli andamenti aziendali.

E' possibile, per un ente locale, avere una gestione retributiva?

Nel lavoro pubblico post-riforma, esistono possibilità di influire su tutti e tre i parametri individuati, seppure all'interno di un quadro complessivo che resta, per molti aspetti, "vincolato" e piuttosto diverso dalla realtà d'impresa.

I vincoli

I margini di autonomia degli enti nell'attuazione di obiettivi di politica retributiva sono condizionati in particolare da:

- a) vincoli legislativi;
- b) vincoli posti dal contratto nazionale;
- c) vincoli assunti in contrattazione integrativa;
- d) vincoli derivanti dalle condizioni di bilancio.

a) Vincoli legislativi e differenze tra pubblico e privato

In tema di gestione retributiva, le differenze di quadro legale tra pubblico e privato -anche dopo le riforme del lavoro pubblico- continuano ad essere molto accentuate. La

gestione delle retribuzioni in una pubblica amministrazione presenta aspetti caratteristici non riscontrabili nel mondo dell'impresa. Un primo fondamentale elemento di tipicità si riscontra nel fatto che, nel pubblico, a differenza che nel privato, non esiste una distinzione tra retribuzione contrattuale (attribuita per rispettare le norme di legge e di contratto collettivo) e retribuzione discrezionale (erogata unilateralmente dal datore di lavoro, tipicamente sotto forma di superminimi individuali, *una tantum*, *bonus* e simili). Tutta la retribuzione è infatti attribuita sulla base dei contratti collettivi. Questo vincolo limita il potere del datore di lavoro pubblico di gestire la leva retributiva e di perseguire obiettivi propri al di fuori delle previsioni contrattuali. Inoltre costringe gli enti a raggiungere comunque un accordo con la controparte sindacale, sulle materie implicanti l'erogazione di trattamenti economici: vi è infatti, su tali materie, sia un obbligo a contrattare che un obbligo a contrarre (art. 2, comma 3 del dlgs n. 165 del 2001).

A ciò si aggiunga che nella pubblica amministrazione esiste una rigida gerarchia tra contratto nazionale e contratto integrativo: quest'ultimo non può infatti trattare materie diverse da quelle rimesse dalla contrattazione nazionale né può porsi in contrasto con i vincoli ed i limiti posti dalla stessa contrattazione nazionale. Tra i vincoli assumono particolare rilievo, come si è visto, quelli di natura finanziaria, attraverso la previsione vincolante di risorse da destinare alla contrattazione integrativa.

Una ulteriore differenza è dovuta al fatto che nella pubblica amministrazione non si fa carriera attraverso la promozione o l'esercizio prolungato di mansioni superiori. Il passaggio alla categoria superiore si consegue solo mediante progressioni verticali, nel rispetto dei medesimi criteri previsti per i concorsi pubblici e garantendo in ogni caso un adeguato accesso dall'esterno.

b) Vincoli posti dal contratto nazionale

Il contratto nazionale vincola gli enti:

- quantificando una parte significativa delle risorse del fondo
- stabilendo criteri e vincoli per l'eventuale attivazione di ulteriori risorse;
- obbligando, di fatto, gli enti a spendere tutte le risorse che costituiscono il fondo, con la sola possibilità di riportare al nuovo anno eventuali risorse non spese;
- indicando criteri generali di erogazione dei compensi (ad esempio, in tema di produttività, di progressioni orizzontali o di posizioni organizzative) o misure orarie per la loro quantificazione (ad esempio, per il pagamento dello straordinario o dei turni) o misure minime e massime da rispettare (ad esempio, minimi e massimi per la retribuzione di posizione delle posizioni organizzative ed i recenti minimi e massimi per l'indennità di particolare responsabilità di cui all'art. 17, comma 2, lett. f, del CCNL dell'1.4.1999, con le modifiche previste dal nuovo contratto) o, ancora, schemi fissi e predeterminati per la corresponsione degli aumenti di merito (ad esempio, definizione su base nazionale dei percorsi degli avanzamenti economici);
- istituendo indennità fisse, a carico del fondo, sulla cui erogazione non vi è alcun apprezzabile margine di discrezionalità da parte dell'ente (ad esempio, l'indennità di comparto o le indennità corrisposte al personale dell'area di vigilanza, al personale educativo e scolastico ed altre analoghe);
- stabilendo, nello specifico, materie che hanno un impatto diretto o indiretto sulla politica retributiva, rimesse alla contrattazione integrativa

(e quindi sottratte al potere di decisione unilaterale del datore di lavoro); nei contratti pubblici (compreso quello delle autonomie locali) sono di solito contrattate le decisioni relative alle destinazioni del fondo ai diversi utilizzi teoricamente possibili, nonché i criteri generali per la gestione dei principali istituti economici che gravano sul fondo (criteri generali produttività, completamento e integrazione dei criteri per le progressioni orizzontali); sono invece sottratte alla contrattazione le modalità specifiche di funzionamento degli istituti economici, i criteri per le progressioni verticali (per i quali è prevista la concertazione), la costituzione del fondo e l'attivazione di eventuali risorse proprie.

c) Vincoli assunti nel contratto integrativo

Il contratto integrativo vincola le future scelte di politica retributiva nella misura in cui:

- decide di privilegiare utilizzi "fissi" o "semi-fissi" (tipicamente progressioni orizzontali e posizioni organizzative) invece di utilizzi "variabili" (tipicamente premi di produttività o compensi di erogazione correlati alle condizioni di lavoro),
- decide criteri di erogazione che riducono o annullano del tutto la variabilità retributiva, traducendosi in erogazioni generalizzate, di fatto fisse e continuative.

Nel primo caso, il condizionamento sulle scelte future deriva dal fatto di "congelare" parti di fondo, che non saranno più disponibili per futuri utilizzi (almeno nel breve-medio termine, cioè fino a quando il personale cesserà dal servizio ovvero conseguirà un passaggio di categoria per effetto di progressione verticale). Nel secondo caso, il condizionamento sulle scelte future è dovuto al fatto che la corresponsione ripetuta e stabile, nel tempo, di emolumenti fissi e continuativi - seppure con caratteristiche formali di "variabilità" - rafforza e consolida la percezione, sia da parte del personale che da parte sindacale, di un vantaggio economico ormai acquisito con caratteristiche di retribuzione stabile, a cui nessuno è più disposto a rinunciare².

d) Vincoli di bilancio

Il bilancio vincola gli enti poiché una politica retributiva deve essere innanzitutto sostenibile dal punto di vista economico-finanziario.

Bilanci molto rigidi, con una percentuale di spesa di personale elevata, non consentono alcun margine di manovra in ambito retributivo. In questi casi, gli enti devono avere come unico obiettivo il recupero di flessibilità di bilancio ed il contenimento dei costi fissi. Altri obiettivi non sono realisticamente perseguibili. Viceversa, bilanci in equilibrio, con percentuali di spesa di personale contenute, consentono di "investire sull'organizzazione" e di perseguire obiettivi di sviluppo organizzativo, qualificazione professionale e motivazione del personale.

² Si vedano le erogazioni dei premi di produttività in misura fissa annuale, come una sorta di "quattordicesima" o le anticipazioni mensili del premio annuale o, ancora, l'istituzione di indennità variamente denominate, come salario di professionalità o altro.

Le possibilità

Dunque, le scelte di politica retributiva degli enti si muovono con margini più o meno ampi, in funzione del potere di condizionamento dei vincoli sopra detti. Il grado di autonomia che ne consegue rappresenta lo "spazio di gestione retributiva" di ogni ente.

Pur all'interno di questi vincoli, si può comunque ritenere che gli enti godano oggi di spazi assai maggiori rispetto al passato per realizzare propri obiettivi di politica retributiva.

La discrezionalità si esercita soprattutto:

- nella fase di quantificazione del fondo da destinare alla contrattazione integrativa, in virtù della possibilità riconosciuta dal contratto nazionale di stanziare ulteriori risorse, oltre quelle già definite in sede nazionale, derivanti da risparmi, maggiori entrate (da sponsorizzazioni o da vendita di servizi extraistituzionali)
- investimenti sull'organizzazione (attivazione di nuovi servizi o potenziamento di quelli esistenti e incremento stabile delle dotazioni organiche), nel rispetto, comunque, di vincoli ed indicazioni tendenti a non generare un aggravio dei bilanci;
- nella fase di definizione degli utilizzi del fondo, decisi in sede di contrattazione integrativa, senza particolari vincoli, salvo il rispetto del "tetto di spesa" complessivo rappresentato dallo stesso fondo;
- nella fase di definizione dei criteri generali (di solito, contrattati) e dei criteri più specifici (teoricamente sottratti alla contrattazione) per corrispondere i compensi o per attribuire i benefici contrattuali;
- nella fase di programmazione delle progressioni verticali (decise unilateralmente dall'ente).

Nell'esercizio di questa discrezionalità gli enti possono avere (e di fatto hanno) comportamenti piuttosto differenziati.

LA MOTIVAZIONE AL SERVIZIO PUBBLICO

Considerato tutto ciò, la speranza è che un giorno si parli meno di retribuzioni. Questo significherebbe godere finalmente, di retribuzioni più eque, ma anche, e soprattutto, di avere la possibilità di iniziare a parlare e quindi ad agire nei riguardi dell'altro componente il sinallagma contrattuale del lavoro, cioè la prestazione del lavoratore. Questo tema infatti apre riflessioni sulle condizioni generali di organizzazione del lavoro pubblico e sulle modalità di ricerca di condizioni di lavoro realmente motivanti per il lavoratore, fino a renderlo orgoglioso dell'organizzazione per cui lavora.

E' questo l'obiettivo (e non il sogno) che in ogni ente sarebbe opportuno perseguire.

Parlare di retribuzione in senso rivendicativo è spesso sintomo di insoddisfazione e questa insoddisfazione nasce anche dalle condizioni organizzative generali in cui si trova ad operare colui che presta la sua opera per gli interessi generali.

Lo sfilacciamento del tessuto organizzativo, i bassi livelli di responsabilizzazione, la scarsa comunicazione interna, e tante altre condizioni di malessere organizzativo, sono questi i motivi che portano i lavoratori ad innalzare le loro richieste, ed è questa

la causa della "coda di paglia" dei datori di lavoro che non trovano motivi validi per non dare, almeno i soldi, ai lavoratori.

Tutto ciò fa però disperdere un bene prezioso per le amministrazioni pubbliche: la motivazione al servizio pubblico.

La motivazione al servizio pubblico costituisce un elemento valoriale importante che può consentire alle amministrazioni pubbliche di attirare e trattenere le persone valide e motivate al suo interno, ma questa deve essere governata in modo attento, poiché, se è vero che costituisce un fattore motivazionale di secondo livello, vale a dire che non afferisce direttamente ai bisogni psicologici delle persone, è altresì vero che rappresenta un modo per realizzarli, e in questa ottica occorre tenere presente che:

a) la motivazione al servizio pubblico non opera costantemente, cioè non si autoalimenta. Volendo usare categorie Maslowiane, il bisogno di servizio pubblico è una delle modalità di soddisfazione dei bisogni di auto realizzazione degli individui e in quanto tale fa parte dei gradini più elevati della scala dei bisogni per soddisfare i quali è necessario precedentemente soddisfare quelle richieste che stanno alla base della scala stessa (bisogni fisiologici di sicurezza, di socialità, di riconoscimento). Di conseguenza anche questi fattori contestuali sono significativi per valutare i trend occupazionali del settore pubblico e la motivazione che in esse opera. Lo spirito di servizio, in sostanza, non può sostituire la motivazione laddove non vi sia sicurezza di lavoro, possibilità di fare carriera, riconoscimento sociale, diseguità retributiva, ecc. La motivazione al servizio pubblico ha carattere dominante, tale da annullare altri bisogni, solamente in alcuni momenti o in alcuni contesti. Per esempio, quando un individuo sceglie la carriera da intraprendere. Oppure in certi contesti in cui il ruolo assunto ha un valore talmente elevato e coinvolgente da indurre il soggetto anche ad atti di eroismo. Si pensi ai giudici antimafia che per lunghi periodi della loro vita conducono un'esistenza blindata ed a rischio, oppure ad atti di eroismo fatti da poliziotti, carabinieri o pompieri.

b) La motivazione al servizio pubblico può essere soddisfatta anche al di fuori di questo settore. In primo luogo la scelta del lavoro da parte degli individui non sempre riesce ad essere consapevolmente determinata verso un'istituzione piuttosto che un'altra, anche se le loro motivazioni sono già forti. Questo dipende da svariati fattori: il mercato del lavoro che è imperfetto e quindi non dà informazioni sufficienti per permettere scelte razionali agli individui, la pubblica amministrazione che attiva azioni di reclutamento, dando messaggi diversi rispetto ai valori insiti nel servizio pubblico, come quelli che riguardano la carriera o le retribuzioni, in modo da attrarre soggetti più orientati a questi ultimi aspetti, ecc. In questi casi può quindi avvenire che, alcuni soggetti con una forte motivazione al servizio pubblico, in realtà scelgano lavori nel settore privato per poi magari, successivamente, dedicarsi ad azioni di volontariato. Un secondo motivo per cui non sempre la motivazione al servizio pubblico di un individuo può sfociare in un lavoro nel settore pubblico sta nel fatto che alcuni lavori di interesse generale possono essere svolti in diversi settori. Si pensi per esempio alla ricerca, o ai servizi sanitari. Quest'attività può essere svolta sia nel settore pubblico, sia in quello privato, sia nel settore no profit. L'opportunità di servire l'interesse pubblico non è quindi esclusivamente limitata al lavoro nel settore pubblico.

La motivazione al servizio pubblico non è l'unica di un dipendente pubblico e neanche, almeno pro-tempore, quella prevalente.

Tale motivazione costituisce comunque un importante patrimonio che la pubblica amministrazione non deve disperdere, per due motivi fondamentali:

a) la motivazione al servizio pubblico costituisce il criterio valoriale fondamentale a cui deve ancorarsi colui che prende decisioni discrezionali in nome dell'interesse pubblico. È solo una forte motivazione all'interesse pubblico, infatti, che può dare agli individui il coraggio di resistere a norme e comportamenti ambientali da loro ritenuti in conflitto con l'interesse pubblico. La tensione tra il proprio interesse personale e l'interesse

generale si può sviluppare quotidianamente nell'attività di un funzionario pubblico, e solo il suo senso dell'istituzione e del servizio può condurlo alle scelte giuste.

b) La motivazione al servizio pubblico è prevalente nel settore pubblico rispetto a quello privato. In generale, infatti, le istituzioni pubbliche sono maggiormente in grado rispetto alle imprese, di dare agli individui l'opportunità di soddisfare il loro bisogno di servire l'interesse pubblico. Ne consegue che queste istituzioni sono maggiormente attrattive per i soggetti più sensibili alle motivazioni sociali. Se riconosciamo valida l'ipotesi che nell'amministrazione pubblica la motivazione a servire il bene pubblico è maggiore rispetto al settore privato allora allo stesso modo riconosciamo che una serie di elementi di carattere istituzionale ed organizzativo contribuiscono a fare delle istituzioni pubbliche delle organizzazioni *value-oriented*, dove cioè i valori giocano un ruolo importante nei processi gestionali. E' questa un'opportunità che le istituzioni pubbliche dovrebbero utilizzare e sfruttare a fondo anche al fine di rendere il lavoro pubblico non solo più attrattivo ma anche più a valore aggiunto per la società e più gratificante per i lavoratori.

La motivazione al bene pubblico è quindi un elemento fondamentale per le istituzioni pubbliche, in quanto fornisce chi opera nel settore pubblico di quei valori etici necessari per una corretta *governance* delle istituzioni, cioè per un governo delle stesse che sia realmente in grado di contemperare gli interessi contrapposti dei diversi interlocutori appartenenti al soggetto economico, in nome dei supremi interessi istituzionali.

Dal punto di vista operativo occorre tuttavia considerare che la pubblica amministrazione è un sistema aperto e quindi lo sviluppo di determinati valori e motivazioni è in buona parte già influenzato da elementi esterni e comunque estremamente complessi da rendere operativi in termini manageriali.

Proprio per questo è importante che, chi ha la responsabilità della tutela dell'interesse generale, ritrovi condizioni di lavoro tali da dare dignità e orgoglio a ciò che fa in primis, quindi, c'è la retribuzione, ma questo è solo il primo passo, importante perché primo, ma non perché più importante.

La speranza è che la retribuzione, per come verrà gestita negli enti, in relazione alle condizioni economiche generali, non sia più un punto centrale di discussione, ma che si vada oltre essa per recuperare il vero valore del lavoro pubblico.

GLI ELEMENTI IMMATERIALI: LA GESTIONE QUALITATIVA DELLE RISORSE UMANE

La gestione di una moderna struttura organizzativa, colloca nella sua unità fondamentale l'individuo con le sue competenze; il termine corretto è gestione delle risorse umane e non più, come accadeva in un passato recente, di gestione del personale.

Fino ad un passato recente, la gestione del personale all'interno della pubblica amministrazione faceva riferimento ad un modello organizzativo piuttosto arcaico, arretrato rispetto ai mutamenti intercorsi ed alle nuove esigenze, i cui obiettivi potevano essere facilmente individuati nell'espletamento di una serie di attività senza discostarsi da una prassi che risultava spesso obsoleta, producendo, di conseguenza, risultati spesso inadeguati rispetto agli obiettivi ed alle aspettative dell'organo politico. Soltanto di recente abbiamo assistito, a seguito dell'entrata in vigore di normative²

² Già con l'entrata in vigore delle leggi 142/90 e 241/90, si è assistito ad una sorta di privatizzazione del pubblico impiego. Il legislatore ha voluto improntare un carattere di tipo manageriale, responsabilizzando in maniera diretta i dipendenti, prevedendo tempi e modi di gestione del procedimento amministrativo. A seguito delle leggi 265/99 e

che si ponevano l'obiettivo di equiparare il rapporto di impiego pubblico a quello di stampo privatistico, all'avvio di quel lungo e complesso processo di semplificazione dei vari settori pubblici finalizzato al miglioramento ed alla standardizzazione delle prestazioni fornite al bacino d'utenza che richiede un servizio sempre più efficace ed efficiente. Questa politica di rinnovamento generale della pubblica amministrazione, coinvolge direttamente anche gli Enti Locali, nella gestione delle proprie risorse umane, non solo per far fronte alle richieste sempre più esigenti dei cittadini, ma anche e soprattutto perché le risorse finanziarie messe a disposizione spesso sono limitate e i cambiamenti si susseguono a ritmi molto veloci.

Una pianificazione delle risorse umane, effettuata sotto il profilo quantitativo, è ormai da considerarsi un processo di normale routine; un'attività manageriale che limiti le sue attenzioni alla valutazione esclusiva di tale aspetto risulterebbe assai riduttiva ed inadeguata in quanto costituirebbe un ostacolo al miglioramento dell'efficienza di una struttura, nonché al suo adeguamento ai veloci cambiamenti della realtà odierna.

L'attenzione rivolta dal manager alla qualità delle prestazioni svolte risulta essere un presupposto indispensabile per il pieno raggiungimento degli obiettivi. Per una gestione qualitativa è anzitutto opportuno considerare che, nella relazione che esiste tra il soggetto (portatore di competenze) ed il contesto organizzativo nel quale esso opera, si determinano dinamiche differenti in funzione delle varie situazioni che si possono produrre nel tempo. Prendiamo in esame il soggetto: egli è portatore di un bagaglio di competenze, nozioni, capacità, particolari attitudini, aspetti della personalità ed infine, energie spesso non utilizzate. È proprio in virtù di questo insieme di fattori che si può migliorare la prestazione qualitativa del soggetto nell'organizzazione delle attività.

Alcune delle caratteristiche menzionate, in capo ad ogni soggetto, nell'ambito dell'organizzazione lavorativa, vengono impiegate per il raggiungimento degli obiettivi inerenti il proprio ruolo, alcune, invece, possono rimanere inesprese per svariate cause, tra le quali è certamente possibile annoverare motivazioni legate all'organizzazione medesima. Per aumentare la prestazione qualitativa, in linea generale, si potrebbe lavorare sulla stimolazione del potenziale del soggetto, magari impiegandolo utilmente in altro genere di attività per le quali risulta essere più predisposto.

La valutazione del parametro "potenziale"

Per evitare di sviluppare un'analisi dell'argomento sotto un profilo meramente teorico, nell'ambito della pubblica amministrazione, ed in particolar modo nell'attività degli enti locali, saper gestire i soggetti dipendenti, in relazione alle loro competenze, alla potenzialità ed al ruolo che svolgono all'interno della struttura, costituisce - senz'altro - il presupposto fondamentale per creare un'unità organizzativa in grado di fornire uno standard - sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo - adeguato alle esigenze.

In questa logica è possibile definire il concetto di potenziale come un insieme ipotetico di caratteristiche a disposizione di un soggetto che, nelle situazioni considerate, risultano sconosciute in quanto prive della capacità di essere manifestate. Dunque,

267/2000 "T.u. sull'ordinamento degli ee.ii." è stato introdotto un nuovo assetto per quanto riguarda i rapporti fra organi politici ed organi di vertice amministrativo.

come accennato in precedenza, un insieme di capacità, competenze, conoscenze ed attitudini che possono rimanere parzialmente inesprese, in un determinato momento, poiché il contesto organizzativo non consente di utilizzarle. Ricercare le cause non è cosa certamente facile: potrebbero dipendere da un responsabile della gestione che non ha saputo assegnare un ruolo confacente al soggetto, oppure dalla mancanza di formazione personalizzata; da non tralasciare il clima interno e la presenza di conflitti specifici.

Considerare un potenziale generico e non collegato ad una specifica posizione lavorativa risulta essere superficiale e poco significativo; è necessario invece che le prospettive organizzative siano stabilite in riferimento alle posizioni presenti nella struttura. Se analizziamo ciascuna posizione, possiamo distinguere in essa due aspetti essenziali, rappresentati dalle competenze (ad es. studi effettuati, conoscenze specifiche, ecc.) e dalle capacità (ad es. capacità decisionali, di controllo, di comunicare, di gestione di conflitti, tolleranza allo stress, stabilità emotiva, creatività, propensione al cambiamento ecc.).

L'individuazione dei contenuti delle qualità individuali menzionate, costituisce la base per valutare la corrispondenza del profilo reale del soggetto, al profilo ideale del posto cui ricopre all'interno dell'organizzazione. I risultati che scaturiranno dalla valutazione del profilo possono essere raggruppati in tre diverse situazioni:

- completa corrispondenza dei profili, in questo caso si ha la coincidenza del profilo reale con quello ideale
- parziale corrispondenza dei profili, ovvero il profilo reale coincide soltanto parzialmente con quello ideale; in questo caso si potrebbe rendere necessario un opportuno intervento formativo specializzato
- in corrispondenza totale dei profili: il profilo reale e quello ideale non coincidono assolutamente; in questa ipotesi, al fine di valorizzare la risorsa, risulta utile valutare soluzioni che potrebbero sfociare anche nell'impiego del soggetto in un'altra unità organizzativa, a seconda delle proprie aspirazioni e limitatamente alle disponibilità delle dotazioni organiche. La valutazione del potenziale riveste particolare importanza nei confronti del personale già di ruolo, al fine di consentire una valorizzazione delle proprie risorse, adibendole - nei limiti delle possibilità - alle mansioni ed ai ruoli che maggiormente si avvicinano al profilo.

LA FORMAZIONE CONTINUA

Nella G.U. n. 26 del 31.01.2002 è stata pubblicata la direttiva del Ministro della Funzione Pubblica Frattini del 23.12.2001 concernente la formazione e la valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni.

Tale direttiva riprende e riconferma le linee di fondo contenute nella precedente direttiva n. 14/95 del 24.4.1995 rivolta alle amministrazioni per la formazione del personale la quale inseriva la formazione tra gli elementi essenziali per la corretta gestione delle risorse umane al pari della verifica periodica delle dotazioni organiche, delle iniziative di reclutamento e delle mobilità e dell'introduzione di sistemi valutativi e premianti.

Sviluppare le attività di formazione del personale operante nelle pubbliche amministrazioni è diventata una assoluta necessità in quanto i processi di riorganizzazione che coinvolgono le stesse, il decentramento ed il conseguente rafforzamento dei livelli locali di governo, nonché la concretizzazione del principio di sussidiarietà, possono realizzarsi solo con il pieno coinvolgimento del personale e la sua riqualificazione.

Nella direttiva di cui si tratta il Ministro Frattini nel sottolineare il peso che la formazione deve avere, esordisce affermando che "la formazione è una dimensione costante e fondamentale del lavoro e uno strumento essenziale nella gestione delle risorse umane".

Per quanto attiene in particolare gli enti locali, l'art. 23 del C.C.N.L. 1.04.1999 dispone che l'accrescimento e l'aggiornamento professionale vengano assunti come metodo permanente per assicurare il costante adeguamento delle competenze, per favorire il consolidarsi di una nuova cultura gestionale improntata al risultato, per sviluppare l'autonomia e la capacità innovativa e di iniziativa delle posizioni con più elevata responsabilità nonché per orientare i percorsi di carriera di tutto il personale.

Per il perseguimento di tali finalità si prevede che non meno dell'1% della spesa complessiva per il personale sia destinata alla formazione con vincolo di destinazione, ossia che le somme destinate alla formazione e non spese nell'esercizio finanziario di riferimento siano vincolate al riutilizzo nell'esercizio successivo per le medesime finalità.

La direttiva si pone degli obiettivi nobili, tra i quali innanzitutto quelli di promuovere la realizzazione di un'efficace analisi dei fabbisogni formativi e la programmazione delle attività formative.

L'analisi dei fabbisogni formativi è utile per la definizione degli obiettivi della formazione. Tale analisi deve essere condotta iniziando dai fabbisogni individuali e dai ruoli e bisogni organizzativi, tenendo comunque conto delle attività di programmazione delle assunzioni e di quanto previsto dai contratti di categoria.

La programmazione delle attività formative richiede il possesso e l'utilizzo di tutte le informazioni necessarie sul personale, sui mutamenti organizzativi e normativi e sull'offerta prevista sul mercato della formazione.

Si dovrà predisporre un progetto didattico che dovrà considerare diversi elementi quali gli obiettivi della formazione, le risorse finanziarie, i programmi didattici e le metodologie da adottare, i sistemi di verifica e di valutazione individuale ed infine i sistemi di valutazione del programma sia in itinere che ex post.

Tra gli altri obiettivi che si pone la direttiva vi è la necessità di adeguare le strutture formative alle rilevanti evoluzioni del sistema e della domanda di formazione, responsabilizzando i dirigenti in relazione alla qualità della formazione ed al coinvolgimento di tutti i dipendenti, garantendo un numero minimo di ore di formazione per addetto.

Una particolare attenzione viene posta alla formazione a distanza quale strumento per realizzare una formazione continua ed ampliare il numero dei destinatari senza farli allontanare dal luogo di lavoro con conseguenti risparmi di risorse per l'ente (vitto, alloggio, trasporto, ecc.) che potrebbero essere reinvestiti in formazione.

Nonostante tali vantaggi, recenti esperienze sconsigliano un uso massiccio di queste tecniche in quanto si ha una spersonalizzazione del rapporto docente/discente con una rapida caduta del livello di attenzione: così non si avrebbe alcun tipo di vantaggio e le seppur limitate risorse impiegate sarebbero comunque sprecate.

Nel corso dei prossimi anni la formazione, che costituisce un processo complesso che ha come fine la valorizzazione del personale ed il miglioramento dei servizi pubblici, si troverà a dover fronteggiare: a) la domanda di nuove competenze derivante dalla modernizzazione in atto nella pubblica amministrazione e dalle richieste sempre maggiori e puntuali dei cittadini ed imprese; b) il continuo e crescente progetto di informatizzazione degli uffici; c) il processo di riforma della dirigenza, accompagnato da un sistema dinamico e pluralistico di offerta alta formazione continua che consentirà una integrazione con il modello manageriale di altri settori e con la dirigenza di altri Paesi europei.

La pubblica amministrazione in generale e l'ente locale in particolare dovrà rendersi conto che la formazione del proprio personale non potrà essere lasciata al caso ed in mani inesperte senza sapere quali saranno le necessità, chi le potrà soddisfare, gli obiettivi che ci si prefiggerà ecc, sprestando così tempo e denaro pubblico.

Ci si deve rendere conto, che così come evidenziato nella direttiva, la formazione costituisce un processo articolato in diverse fasi a volte molto complesse.

E' innanzitutto necessario individuare il personale da formare, motivato e portato a crescere raccogliendo quotidianamente le sfide che vengono lanciate da nuove normative, nuove tecnologie, nuove metodologie di lavoro, nuove esigenze e richieste da parte dei cittadini, evitando di investire delle risorse per personale non idoneo per i nuovi compiti e non interessato alla riforma in atto.

Allo scopo di individuare il personale da formare sarà necessario istituire una banca dati del personale contenente informazioni sui titoli di studio, le esperienze di servizio ed i precedenti percorsi formativi, aver presente la dotazione organica con evidenziate le previsioni di turn over, nonché la conoscenza del proprio personale e delle relative esigenze ed aspettative di carriera.

Una volta individuato il personale da formare si dovrà definire il fabbisogno formativo partendo dai bisogni individuali, dai ruoli e dalle esigenze organizzative dell'ente.

Il processo formativo dovrà poi proseguire con la progettazione della formazione per la quale sarà necessario avere tutte le informazioni sopra citate sul personale e sull'offerta presente sul mercato della formazione.

Il progetto didattico dovrà essere mirato per ogni singola amministrazione e dovrà considerare vari elementi quali: gli obiettivi dell'azione formativa, le risorse finanziarie, il personale coinvolto, i programmi didattici ed infine i sistemi di verifica e valutazione individuale e di valutazione del programma.

Nella progettazione della formazione si potrà porre una particolare attenzione alla possibilità che la stessa costituisca per il dipendente un "credito" formativo individuale da capitalizzare e poter poi utilizzare per progressioni di carriera, cambio delle proprie mansioni ecc. entro un determinato lasso temporale da definirsi nel regolamento degli uffici e dei servizi.

Una fase molto delicata del processo formativo e sulla quale le pubbliche amministrazioni dovranno porre particolare attenzione, è rappresentata dalla formulazione della domanda formativa.

A tal riguardo le pubbliche amministrazioni saranno chiamate ad esperire delle gare di appalto di servizio con particolare riferimento alla normativa comunitaria e, trattandosi di un servizio molto rilevante per tutta l'attività dell'ente, sarà opportuno, per non dire necessario, non appaltarlo con il criterio del prezzo più basso, ma con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Da qui le difficoltà di stendere bandi di gara e capitolati d'oneri all'altezza della situazione e di essere in grado di indicare i criteri ed i valori ponderali per l'aggiudicazione dell'appalto del servizio di formazione, quali le competenze interdisciplinari dei formatori, le metodologie impiegate, i sistemi di qualità adottati, le attrezzature e la presenza sul territorio.

Al fine di facilitare e snellire le incombenze procedurali, più pubbliche amministrazioni potrebbero associarsi effettuando così uno studio unitario delle proprie esigenze formative ed un'unica procedura di scelta del soggetto formatore. Infatti a ben guardare all'interno delle pubbliche amministrazioni ed in particolare degli enti locali, ci si rende conto che la maggior parte delle problematiche è identica, salvo le dimensioni del problema e rare eccezioni dove la struttura è tutta al top.

Le pubbliche amministrazioni potranno poi mettere in atto una sorta di accreditamento dei soggetti formatori sulla base del possesso da parte degli stessi di una serie di requisiti (ad es. quelli sopracitati per le gare di appalto) oppure di precedenti esperienze (ad es. avendo "testato" il corpo docenti del soggetto formatore).

Come accennato in precedenza l'attività di formazione deve essere utile per le tre categorie di utenti e precisamente: i partecipanti ai corsi, le amministrazioni ed i cittadini.

I partecipanti ai corsi dovranno esprimersi sull'attività formativa avendo riguardo non solo al gradimento ma al grado di apprendimento, alle capacità ed ai risultati conseguiti; l'obiettivo della formazione è la misurazione del cambiamento apportato dalle attività formative.

Le amministrazioni attraverso i propri dirigenti e le relative strutture, dovranno valutare il "cambiamento" prodotto dalla formazione sia in termini di crescita professionale individuale che di impatto organizzativo e miglioramento della qualità dei servizi.

I cittadini invece devono poter riscontrare un miglioramento continuo delle prestazioni ad essi rese dalle pubbliche amministrazioni.

Nell'ambito formativo le pubbliche amministrazioni dovranno evitare di farsi travolgere dalle nuove tecnologie quali le diverse metodologie di formazione a distanza (e-learning e video conferenza) che, a parte i costi elevati per l'acquisto delle attrezzature, hanno il difetto di non consentire un rapporto diretto tra formatore e discente, producendo così un più facile calo dell'attenzione.

D'altro canto per abituarsi a queste nuove metodologie di formazione che andranno sempre più diffondendosi si potrebbe ipotizzare, almeno all'inizio e a seconda dei soggetti a cui è destinata la formazione, una soluzione mista ossia lezioni tradizionali in aula integrate da lezioni in forma multimediale o in video conferenza.

Vista l'importanza e la complessità del progetto formativo è necessario che le pubbliche amministrazioni istituiscano delle strutture preposte alla programmazione ed alla gestione delle attività formative dotate di personale preparato alle quali competerà la redazione del piano annuale di formazione del personale.

Tale strumento dovrà indicare gli obiettivi, le risorse finanziarie necessarie, le metodologie formative da adottare in riferimento ai diversi destinatari prevedendo anche attività di formazione interna individuando i funzionari da coinvolgere.

In questo ultimo caso si attiverà quella formazione "a cascata" che può essere settoriale o intersettoriale a seconda che venga svolta dal responsabile di un settore ai propri collaboratori o da un responsabile di settore agli altri responsabili di settore.

In conclusione si può affermare che la direttiva di cui si è trattato ha come obiettivo principale quello di porre la formazione del personale al centro del processo di cambiamento e riqualificazione della pubblica amministrazione, cercando di determinare dei punti di certezza in un settore, quello appunto della formazione, in cui operano una miriade di soggetti non sempre in grado di rispondere alle diverse esigenze.

Per cercare di risolvere tale situazione si punta su strumenti quali l'accreditamento dei soggetti formatori da parte di strutture pubbliche o la scelta degli stessi sulla base di rigorosi parametri fissati in bandi di gara per l'appalto del servizio formazione.

Dopo l'intervento ministeriale toccherà alle singole pubbliche amministrazioni dar corso ai principi enunciati dimostrandosi in grado di apportare quelle innovazioni che dovrebbero migliorare l'operato delle stesse ed il rapporto col cittadino non sottovalutando l'ipotesi di associarsi per ottenere formazione con diversi vantaggi quali ad es. risparmi di risorse e una maggiore efficacia grazie allo scambio di esperienze.

LE POLITICHE MOTIVAZIONALI NEGLI ENTI LOCALI

Il nuovo corso degli enti locali teso ad affermare un nuovo modello di organizzazione passa necessariamente per la valorizzazione delle risorse umane. L'esigenza del miglioramento delle prestazioni e lo sviluppo professionale del personale trovano giustificazione nell'esigenza di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa, che se finora si è concentrata principalmente sul piano eminentemente giuridico del procedimento, oggi tende a valorizzare modelli aziendali.

Per tale ragione si ritiene necessario integrare i sistemi tradizionali di valutazione con la verifica in ordine alla qualità dei servizi offerti.

In altri termini, appare necessario combinare la valutazione interna del servizio con il punto di vista dell'utenza, analizzando il servizio dalle diverse angolazioni possibili.

D'altronde, i processi di miglioramento della qualità richiedono forti motivazioni interne: le competenze professionali, possedute in modo differenziato dalle persone, possono diventare – se gestite con sapienza – lo strumento decisivo.

E' dunque indispensabile che le amministrazioni si pongano fortemente l'obiettivo di **valorizzare le competenze**, realizzando un adeguato sistema di valutazione delle prestazioni per l'applicazione del trattamento accessorio coordinato con la domanda che viene dai cittadini e con il grado di soddisfacimento degli stessi.

Un premio a chi merita

La valorizzazione delle competenze assume un ruolo di primo piano nell'ambito di una moderna gestione delle risorse umane. Con il nuovo ordinamento professionale si passa dal vecchio "mansionismo" alla flessibilità tipica di un approccio privatistico; in cambio si aprono per i più meritevoli ampie prospettive di carriera (progressioni verticali); inoltre sono previsti nuovi, consistenti strumenti di incentivazione a favore sia dei dirigenti, sia dell'intero personale.

La realizzazione di un sistema di valutazione permanente delle risorse umane riveste una importanza strategica nelle organizzazioni di qualità.

Il suo scopo è creare le condizioni per incrementare l'efficienza, l'efficacia e la produttività dei servizi, al fine di fornire prestazioni di qualità ai cittadini utenti.

Per essere efficace il sistema deve collegarsi agli altri meccanismi operativi presenti nella struttura, senza costituire un appesantimento degli adempimenti amministrativi. Per questa ragione si collega alle procedure del PEG e/o degli altri strumenti programmatici e del controllo di gestione.

In base all'art. 45 del Dlgs 165/01 il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi.

L'art. 17 CCNL del 1/04/99 stabilisce che le risorse del fondo incentivante debbano essere utilizzate per produrre: "effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza e di efficacia degli enti e delle amministrazioni e di qualità dei servizi istituzionali", dando luogo al principio secondo il quale i risultati conseguiti devono essere oggettivamente misurabili, allo scopo di verificare se tali obiettivi generali sono stati o meno raggiunti e da chi.

Sarà cura del servizio per il controllo di gestione stabilire gli elementi di misurazione del grado di perseguimento degli obiettivi programmati, oggetto di verifica da parte del nucleo di valutazione. L'assenza di un serio controllo di gestione e di un'analisi dei risultati gestionali esclude che tali somme possano essere utilizzate.

La conferma di tale assunto viene nella seconda parte del comma 1 dell'art. 17 in cui si afferma che i miglioramenti da conseguire sono perseguiti mediante piani di attività, anche pluriennali, e progetti strumentali e di risultato "basati su sistemi di programmazione e di controllo quali-quantitativo dei risultati".

In particolare il contratto intende affermare tale principio in relazione alla produttività (art. 17, co. 2, lett a); art. 18), che non deve essere più erogata in base a progetti riguardanti attività dovute e operazioni di routine.

In effetti è ancora diffusa la prassi di rendere disponibili i premi incentivanti soltanto verso fine anno, quando non c'è più tempo per indirizzare il personale verso obiettivi di miglioramento.

Tuttavia si può affermare con tranquillità che non vi sono più vincoli normativi: le difficoltà di applicazione non possono che ormai dipendere da vincoli di bilancio oppure da resistenze di tipo culturale (eccessivo egualitarismo).

Le recenti disposizioni contrattuali e la normativa che ridefinisce la normativa dei controlli (Dlgs 286/99, art. 147 TUEL) ci consentono di analizzare le procedure che portano alla valutazione e incentivazione del personale.

I modelli di valutazione

Mutuando i sistemi classici di valutazione delle aziende private si ritiene che le dimensioni principali del problema siano essenzialmente tre:

- la **posizione di lavoro** definita dalla organizzazione del lavoro;
- la **prestazione**, ossia la competenza dimostrata ed il risultato ottenuto da un determinato lavoratore;
- l'individuo e il suo **potenziale di sviluppo** verso posizioni più complesse

Nel primo caso si valuta l'*oggetto* del rapporto di lavoro (*job evaluation*); nel secondo e terzo caso si valuta il *soggetto*, la sua abilità e potenzialità (*skill evaluation*) dimostrata nel passato (prestazione) o proiettata nel futuro (potenziale).

Il nuovo ordinamento professionale degli enti locali riflette un modello di tipo misto, che racchiude tutte e tre le predette forme di valutazione:

- **posizione** (dirigenti/responsabili dei servizi; particolari posizioni ex art. 17 comma 2, lett. f; posizioni di rischio, disagio, ecc.) : la valutazione delle posizioni trova la sua metodologia nella c.d. "*Job evaluation*", intesa quale comparazione tra i valori relativi delle differenti mansioni all'interno di una determinata azienda, al fine di porre le basi per una razionale e bilanciata struttura delle retribuzioni;
- **prestazione** (indennità di risultato per dirigenti/responsabili dei servizi e posizioni organizzative; produttività collettiva/individuale): viene valutata la prestazione intesa come somma di competenze accumulate e risultati ottenuti. Il sistema di valutazione deve affiancare ai tradizionali standard basati sui risultati l'apprezzamento di elementi riconducibili alle competenze, come ad esempio l'organizzazione del lavoro, le relazioni interpersonali, la leadership e così via; in tal modo si evita il rischio di demotivare soggetti assai capaci, che non hanno potuto incidere sui risultati finali;
- **potenziale**: in questo caso il bagaglio di competenze viene valutato in prospettiva, cercando di cogliere i segnali rivelatori di una attitudine alla crescita professionale, in modo da ottimizzare l'impiego delle risorse umane nel medio e lungo periodo, mediante mobilità interna o progressione verticale (che sono peraltro strumenti di acquisizione delle risorse umane, prima ancora che incentivi).
Infine la combinazione formata dalla prestazione e dal potenziale è alla base della progressione orizzontale.

Gli strumenti di incentivazione

Mentre con l'art. 15 vengono dettate le disposizioni circa l'entità dei fondi che possono essere stanziati per la produttività e per la politica di sviluppo della produttività, l'art. 17 del contratto del 1° aprile 1999 stabilisce in quale modo gli stessi possono essere utilizzati nonché le finalità delle scelte conseguenti, lasciando ampio spazio alla contrattazione decentrata per quanto attiene ai criteri di ripartizione e di destinazione delle risorse finanziarie.

- a) Erogazione di compensi volti ad incentivare la produttività e il miglioramento dei servizi (**produttività collettiva/individuale**).
Si introduce per la prima volta il concetto di "*merito*" accanto a quelli di "*impegno di gruppo per centri di costo e/o individuale*", da incentivare "*in modo selettivo*". La terminologia utilizzata dalle parti contraenti non lascia spazio ad interpretazioni che vadano in favore di una distribuzione "*a pioggia*" ed indiscriminata del fondo, ma pone chiaramente l'accento sulla esigenza di una selettività interna che favorisca l'adozione del meccanismo premiante per la parte migliore della struttura.

- b) Costituzione del fondo per la corresponsione degli incrementi retributivi legati alla progressione economica all'interno della categoria ("**Progressione orizzontale**"). In base ai criteri dettati dall'art. 5 dell'ordinamento professionale e specificati dal contratto decentrato, i responsabili dei servizi possono "promuovere" i propri collaboratori più meritevoli.
- c) Costituzione del fondo per la corresponsione delle retribuzioni di posizione e di risultato, previa istituzione dell'area delle "**posizioni organizzative**" disciplinata dall'art. 8 e seguenti del nuovo ordinamento professionale.
- d) Pagamento delle **indennità di turno, rischio, reperibilità**, ecc. che competono ai dipendenti ai sensi delle code contrattuali del 14 settembre 2000.
- e) Compenso per **attività particolarmente disagiate** svolte dai dipendenti appartenenti alle categorie A, B e C.
- f) Il compenso a dipendenti di categoria B, C e D che svolgono compiti con **particolari responsabilità** e che non sono inclusi nell'area delle posizioni organizzative: si possono così compensare i dipendenti appartenenti alle predette posizioni che risultano essere responsabili di unità intermedie ovvero di particolari procedimenti all'interno di più ampi centri di responsabilità.
- g) L'incentivazione delle attività e prestazioni comportanti l'utilizzo di risorse previste da **specifiche disposizioni di legge**

I risparmi che derivano dal mancato utilizzo o dalla non attribuzione di somme comprese nei vari fondi stanziati per il perseguimento di obiettivi di un determinato esercizio finanziario, vanno ad incrementare le risorse disponibili per l'anno successivo.

Come si vede i nuovi istituti mirano a valorizzare il merito; viene invece abbandonato definitivamente ogni automatismo (LED). L'ente può finalmente adottare politiche motivazionali in grado di incidere sul terreno dell'efficienza gestionale e di migliorare, in ultima analisi, la qualità dei servizi.

6 maggio 2004

*dirigente Provincia di Rieti