

CAPITOLO 42

La valutazione del Personale e il processo di incentivazione

di *Leonardo Falduto* *

Sommario: 1. Premessa. - 2. Il Capitale Umano. - 3. Elementi di gestione delle R.U. - 4. La motivazione dei lavoratori. - 5 Il Sistema normativo vigente di valorizzazione delle R.U. - 6. La struttura retributiva e i sistemi di Pay for Performance. – 7. Valutazione e ruolo del Sindacato. – 8. Il Dirigente e la valutazione. – 9. Gli Organismi di Valutazione. – 10. Le risorse per la valorizzazione delle R.U. - 11. L’incentivazione delle Performance tra individualismo, partecipazione e senso di appartenenza. – 12. Il benessere organizzativo.

1. Premessa

Vi sono non rare trattazioni del tema del presente Capitolo, ma la presente vuole da una parte costituire una versione originale per il profilo strategico con il quale si cercherà di affrontarlo, dall’altra rappresentare un riferimento moderno, costruttivo e ottimistico per le applicazioni di origine normativa, che comunque ne scandiscono l’attualità e, spesso, le “ansie” amministrative.

La valutazione del Personale della P.A., infatti, se da un lato costituisce un disposto normativo-contrattuale di recente innovato¹, dall’altro rappresenta una tradizionale leva motivazionale, anch’essa oggetto di ri-

¹ Ci riferiamo alla L.15/09 (art. 2) e al D. Lgs.150/09 (art.1) che - sia negli aspetti innovativi inerenti tematiche precedentemente riservate alla contrattazione nazionale e decentrata, sia negli aspetti modificativi della previgente normativa (principalmente del D. Lgs.165/01) - afferma alcuni principi innovatori della P.A. tra cui: l’introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture, finalizzati ad assicurare l’offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità; la valorizzazione del merito e conseguente riconoscimento di meccanismi premiali per i singoli dipendenti sulla base dei risultati conseguiti dalle relative strutture amministrative; la definizione di un sistema più rigoroso di responsabilità dei dipendenti pubblici; l’incentivazione della qualità della prestazione lavorativa; la selettività e concorsualità nelle progressioni di carriera; il riconoscimento di meriti e demeriti; la selettività e valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali; il rafforzamento dell’autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza.

visitazioni pratico-dottrinali finalizzate a renderla maggiormente coerente e funzionale al modello del New Public Management (NPM)².

In particolare, dall'inizio degli anni 2000, si è sviluppato nell'ambito dei servizi pubblici (sanitari e non) di molti Stati occidentali un approccio che risulta più che solamente valutativo: si tratta del c.d. Performance

management³.

Nel riquadro si riporta quanto il GAO⁴ (General Accounting Office) degli USA affermava nel 2003, definendo contemporaneamente alcune pratiche chiave per una corretta implementazione a supporto dello sviluppo di adeguati e coordinati sistemi di valutazione e ricompensa del personale basati sulle performance.

Specificatamente si

afferma che “High performing organizations use competencies, which define the skills and supporting behaviors that individuals need to effec-

What GAO Found

The need for results-oriented pay reform is one of the most pressing human capital issues facing the federal government today. To implement results-oriented pay reform, commonly referred to as “pay for performance,” agencies must have modern, effective, credible, and validated performance management systems that are capable of supporting pay and other personnel decisions. Pay for performance works only with adequate safeguards, including reasonable transparency and appropriate accountability mechanisms in place, to ensure its fair, effective, and responsible implementation. Modern performance management systems are the centerpiece of those safeguards and accountability.

Most federal agencies are a long way from meeting this test. All too often, agencies' performance management systems are based on episodic and paper intensive exercises that are not linked to the strategic plan of the organization and have only a modest impact on the pay, use, development, and promotion potential of federal workers. Leading organizations, on the other hand, use their performance management systems to accelerate change, achieve desired organizational results, and facilitate two-way communication throughout the year so that discussions about individual and organizational performance are integrated and ongoing. Effective performance management systems are not merely used for once- or twice-yearly individual expectation setting and ratings processes, but are tools to help the organization manage on a day-to-day basis.

GAO identified key practices leading public sector organizations both here in the United States and abroad have used in their performance management systems to link organizational goals to individual performance and create a “line of sight” between an individual's activities and organizational results. These practices can help agencies develop and implement performance management systems with the attributes necessary to effectively support pay for performance.

² La parola chiave di tali innovazioni è *Performance* e le declinazioni maggiormente legate a quanto affermato sono: *Performance Management*, *Performance Measurement*, *Performance Contracting* e *Pay for Performance* (o *Performance Related Pay*).

³ Vedasi la Figura 6.3 del Capitolo 43.

⁴ GAO is an independent, nonpartisan professional services agency in the legislative branch of the federal government. Commonly known as the audit and investigative arm of the Congress or the “congressional watchdog,” we examine how taxpayer dollars are spent and advise lawmakers and agency heads on ways to make government work better. The mission is to support the Congress in meeting its constitutional responsibilities and to help improve the performance and ensure the accountability of the federal government for the benefit of the American people. For example, in fiscal year 2009 our work yielded \$43 billion in financial benefits across the government — a return of \$80 for every dollar invested in GAO — and over 1,300 nonfinancial improvements to government operations. These benefits helped to improve services to the public, change laws, and improve government operations.

tively contribute to organizational results, and are based on valid, reliable, and transparent performance management systems.

To this end, the Internal Revenue Service (IRS) implemented a performance management system in fiscal year 2000 that requires executives and managers to include critical job responsibilities with supporting behaviors (broad actions and competencies) in their performance agreements each year. The critical job responsibilities and supporting behaviors are intended to provide executives and managers with a consistent message about how their daily activities are to reflect the organization's core values.”

L'Università di Durban-Natal così definisce: “Performance management should not be treated as a mechanistic system based on periodical formal appraisals and detailed documentation. It should rather be seen as a natural ongoing process of management that takes place throughout the year rather than an isolated event, focused in a performance assessment or evaluation. The focus of performance management should be on future performance planning and improvement rather than on retrospective performance appraisal. The process also provides the basis for regular and frequent dialogues between managers and employees about performance and development needs. The Performance management process is a cycle, with discussions varying year-to-year based on changing objectives.”

2. Il Capitale Umano

La nascita del concetto del Capitale Umano, nell'ambito del Capitale Intellettuale, risale alla fine degli anni '80, allorquando le tradizionali forme di rendicontazione economico-finanziaria iniziavano a denunciare grandi limiti⁵ nel mettere adeguatamente in evidenza il valore economico aziendale⁶.

⁵ Quando Netscape fu quotato in Borsa (1995) valeva 17 milioni di dollari ed aveva 50 dipendenti. Appena dopo un giorno di scambi la Borsa decretava pari a 3 miliardi di dollari il valore di Netscape. Che cosa stavano pagando gli investitori? Certamente non cinquanta telefoni e il software già immagazzinato e pronto per la vendita. Infatti, stavano acquistando le persone che avevano creato Netscape, le loro conoscenze, le loro capacità, le loro idee e il loro talento. Inoltre, stavano investendo nelle capacità dimostrata dall'azienda di innovare, creare e portare sul mercato un prodotto in grado di rendere accessibile a tutti Internet. In breve, gli investitori stavano pagando un enorme premio per il Capitale Intellettuale della Netscape.

Benchè presente, il Capitale Intellettuale è stato consapevolmente identificato solo dopo che Fortune, nel 1994, ha recensito diverse storie di successo come quella di Netscape. E, il merito è della Skandia che, prima al mondo, nel 1995 pubblicò l'Intellectual Capital Annual Report con il nome di *Navigator*, che aprì un'era. Secondo D. Klein e L. Prusak (in: *Characterizing Intellec-*

(segue)

E', quindi, chiaro che un siffatto concetto è poco utilizzabile, senza adeguati aggiustamenti, nel caso di Enti Locali la cui natura aziendale non è piena, tanto meno per le implicazioni capitalistiche, ivi assenti.

Si tratta, quindi, di riconoscere - non tanto a fini esplicativi del valore economico aziendale, che non c'è, quanto ai fini della rappresentazione del Patrimonio di un Ente - che nel medesimo Patrimonio è necessario ricomprendere anche aspetti/*assets* (Risorse) di natura non finanziaria-contabile. E, successivamente, gestire l'Ente anche ottimizzando il suo Capitale Umano (Intellettuale). Cioché le tipiche scelte gestionali (anche di natura strategica) siano assunte con un ricerca di sub-ottimizzazione anche relativa a tale valore o, perlomeno con la consapevolezza delle implicazioni che sul Capitale Umano possono avere determinate scelte gestionali.

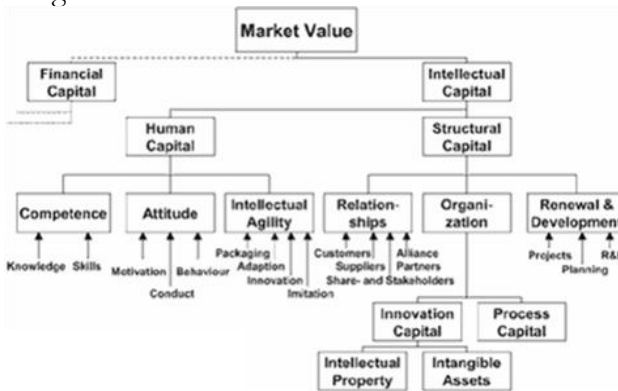


Figura 2.1 – Struttura logica del Capitale Intellettuale (fonte: Goran Roos - Intellectual Capital Services Ltd)

tual Capital, documento di lavoro di un programma multi-clienti, Ernst & Young Center for Business Innovation, Boston, marzo 1994) il Capitale Intellettuale è: “del materiale intellettuale che è stato formalizzato, incapsulato e usato come leva per produrre un patrimonio di maggior valore.” Una delle virtù di questa definizione è che contiene una distinzione fra materiale intellettuale e capitale intellettuale, infatti l'intelligenza diventa un capitale per l'azienda quando da un *brainpower* libero si ricava un certo ordine utile, vale a dire quando ad esso viene data una forma coerente (una mailing list, un database, la scaletta di una riunione, la descrizione di un processo); quando esso viene incapsulato in modo tale da consentire di descriverlo, comunicarlo ad altri e sfruttarlo (brevetto). Il capitale intellettuale è, quindi, *sapere utile confezionato*.

⁶ Di tale filone si sono occupati, tra gli altri: B. Brinker della CPA, vedasi la sua White Paper *Intellectual Capital: Tomorrow's Asset, Today's Challenger time into something of much greater value*; A. Brooking, consultant e Autore di *Intellectual Capital: Core Asset for the Third Millennium Enterprise*; L. Edvinsson, Corporate Director of Intellectual Capital alla Skandia e co-Autore di *Intellectual Capital: Realizing Your Company's True Value by Finding its Hidden Brainpower*; T. Stewart, editore di Fortune magazine e Autore di *Intellectual Capital: The New Wealth of Organizations*.

Si tratta, quindi, di completare la rappresentazione del Patrimonio da tale prospettiva, non tradizionale e poco contabile, al fine di bilanciarla e, in conseguenza del tipo di informazioni che la concretizzano, di esprimerla in termini più strategici, che operativi.

A tale scopo sono di seguito riportati a titolo esemplificativo alcuni tipici Indicatori che vengono diffusamente utilizzati per rappresentare quella parte del Capitale Umano⁷ rappresentata dalle *Competenze*.

Nella tabella sotto riportata sono evidenziati, in particolare, due Indicatori tipici del processo di Gestione delle Risorse Umane, cioè la “Misura della soddisfazione dei dipendenti”, strettamente legata al c.d. Benessere Organizzativo, e l’”Incidenza della retribuzione variabile per categoria di lavoratori”, le cui consistenze e dinamiche nel costituire, quindi, un elemento costitutivo del Capitale Umano (Intellettuale), ne dimostrano contemporaneamente il legame, proprio, con il processo di Gestione delle Risorse Umane.

Our People - Competence		
	Level in 1995	Change over 1994
<i>Growth/Renewal</i>		
Average professional competence, years	7.8	- 25 %
Competence enhancing customers	43 %	
Total competence of experts, years	298 years	43 %
Average educational level all employees	2.5	0 %
<i>Efficiency</i>		
Value Added per expert TSEK	867	- 13 %
Value Added per employee TSEK	665	-13 %
<i>Stability</i>		
Expert turnover	10 %	
Expert seniority, years	2.3 years	79 %
Median age all employees, years	34.0 years	- 12 %

⁷ Il primo è derivante dal noto approccio *Intangible Assets Monitor (IAM)* di K.E. Sveiby, estratto dal Celemi's Annual Report 1995; il secondo è tratto dallo studio commissionato dall'Institute for Employment Studies - *ies* (<http://www.employment-studies.co.uk>) e predisposto nel 2005 da P. Tamkin dal titolo *The Contribution of Skills to Business Performance*.

Human capital management	HR spend per employee	Available benchmark indicators based on recognised methodology/standard
	% of employees covered by formal HR policies in:	
	<ul style="list-style-type: none"> • recruitment and selection • training and development • appraisal and performance management • job design • communication, consultation and employee involvement • financial flexibility (performance/team based rewards) • harmonisation • employment security 	Measures of employee commitment
		Measures of employee satisfaction
		% of shares held by employees
		% of variable pay by category and grade of employee
		% of employees covered by company share schemes

Tabella 2.1 – Indicatori di Gestione del Capitale Umano (tratta da: *The Contribution of Skills to Business Performance* – Institute for employment studies, London, 2005.)

Un recente studio del CIPD riferito al Capitale Umano, in particolare modo alla sua misurazione, afferma: “The range of metrics and frameworks applied to human capital reflects its multi-dimensional character (vedasi Fig. 2.2):

- Organizations acquire and retain human capital via the employment relationship – skills are mobile.
- Employee competencies are developed both through training and learning by doing.
- To add value, employee skills need to be managed – that is, motivated and applied to appropriate tasks.
- Human capital makes a significant contribution to corporate performance.”



Figura 2.2 – Struttura logica del Capitale Umano (fonte: CIPD - Chartered Institute of Personnel and Development Human Capital - External reporting framework, 2003)

3. Elementi di Gestione delle R.U.

La gestione delle risorse umane è definita come il processo attraverso cui attrarre, sviluppare e trattenere una forza lavoro dotata e partecipativa per sostenere la mission, gli obiettivi e le strategie dell'organizzazione.

La tematica della gestione delle risorse umane (HRM – Human Resource Management) si è sviluppato negli Stati Uniti nel primo dopoguerra con le teorie sull'organizzazione sviluppate da Taylor⁸.

Solo negli anni '70, però, gli studiosi di organizzazione mettono in luce la sostanziale importanza degli aspetti cosiddetti “soft” dell'organizzazione, passando da una visione direttiva, secondo cui i dipendenti devono essere trattati con “umanità”, ad una visione d'insieme per la quale gli stessi devono essere coinvolti nella gestione aziendale. Vengono, quindi, sviluppati dei nuovi concetti quali: delega, motivazione, supervisione, controllo e valutazione.

Negli anni '80, con l'affermarsi anche in occidente delle teorie del *Total Quality Management*, si sono aggiunti ulteriori aspetti nella gestione delle risorse umane, ossia: la relazione con i dipendenti e lo spirito di gruppo. Tali aspetti hanno arricchito ulteriormente le tematiche legate alla motivazione, alla condivisione della *mission* aziendale, alla comunicazione ed al lavoro per obiettivi.

Un ulteriore e fondamentale aspetto introdotto alla fine degli anni '90 è il concetto di “cambiamento”, ossia in ambienti sempre più complessi

⁸ Frederick Winslow Taylor ideò la nota teoria, chiamata poi taylorismo, riguardante il management ed esposta nella sua monografia del 1911, *The Principles of Scientific Management* (L'organizzazione scientifica del lavoro). Taylor si proponeva di organizzare il modello lavorativo secondo tre fasi:

- analizzare le caratteristiche della mansione da svolgere
- creare il prototipo del lavoratore adatto a quel tipo di mansione
- selezionare il lavoratore ideale, al fine di formarlo e introdurlo nell'azienda.

Il punto chiave è il secondo, in base al quale Taylor aveva proposto di identificare per ogni mansione da svolgere un lavoratore adatto al raggiungimento degli obiettivi prefissati. Questo avveniva negli anni immediatamente successivi alla rivoluzione industriale, quando il fermento tecnologico era un'immediata conseguenza e c'era il rischio di non riuscire ad organizzare nella maniera adeguata il processo produttivo delle nuove industrie. A seguito dell'alienazione, nella quale all'individuo non era richiesta una specifica conoscenza, né una competenza particolare, poiché era semplicemente chiamato ad interagire con una macchina che avrebbe svolto per lui le funzioni prestabilite; c'era un estremo bisogno di una figura che portasse delle effettive soluzioni a tali scompensi sociali, quali il malessere lavorativo, lo stress quotidiano, il malcontento e la scarsa resa produttiva. Tali concetti si sono concretizzati storicamente durante la rivoluzione industriale, dove spesso, la mancanza di una abilità necessaria a compiere il lavoro prefissato, faceva sì che i proprietari dell'industria prediligessero l'uso di donne e bambini, i quali potevano essere pagati di meno e risultavano più docili. (tratto da: wikipedia)

ed in continuo mutamento, le aziende hanno la necessità di persone in grado di gestire ed utilizzare il cambiamento come opportunità, specialmente a livello manageriale.

Nelle pubbliche amministrazioni odierne stenta ancora ad affermarsi, però, un vero e proprio processo di gestione delle R.U., specialmente in tutti quegli Enti di piccole dimensioni, dove la massa critica non viene superata, riscontrando ancora oggi, spesso, solamente precarie attività di amministrazione del personale.

Eppure, la fase di cambiamento che ci si ritrova a vivere - e che le riforme Bassanini⁹ hanno avviato ormai più di vent'anni fa - richiederebbe proprio una particolare attenzione non solo alla spesa per il personale e al suo controllo, ma anche all'investimento che il Personale rappresenta, come accennato nel paragrafo del Capitale Umano, e quindi alla sua valorizzazione e manutenzione evolutiva.

Ecco, quindi, che quando si legge la Delibera CIVT n. 114/2010 ci si rende conto che il patrimonio, non solo di sensibilità professionali, ma anche di cultura manageriale e di disponibilità intellettuale a ragionare in tali termini è sostanzialmente raro. Si afferma, infatti, che "l'adozione di un dizionario delle competenze è un passo necessario al fine di rendere la

⁹ A proposito di un Bilancio di tali Riforme, così si esprime F. Bassanini, nel corso della relazione presentata al Convegno su *Le riforme amministrative a dieci anni dalla Riforma Bassanini*, organizzato dall'Università di Roma Tre a Roma, il 30-31 gennaio 2008. "E' dunque vero che alcune parti della riforma amministrativa degli anni novanta sembrano ormai essersi consolidate in modo irreversibile, che alcune delle innovazioni di quegli anni hanno resistito, che sopravvivono ancora esperimenti di eccellenza, *best practices* di notevole qualità. Ma dubito che l'OCSE reitererebbe oggi l'entusiastica (e forse troppo generosa) valutazione del suo rapporto del 2001. Le analisi svolte da grandi organizzazioni internazionali - ancorché non sempre svolte con metodologie accurate e attendibili - indicano ancora oggi nella bassa qualità media delle prestazioni e dei servizi delle amministrazioni pubbliche e nell'alto livello dei costi da regolazione e burocratici due tra i principali fattori del declino della competitività italiana. Il costo del personale pubblico rispetto al PIL è tornato a crescere, pur restando ancora (di poco) inferiore alla media dei Paesi OCSE. Un federalismo incompiuto ha generato sovrapposizioni e conflitti di competenze tra Stato, Regioni e enti locali, sprechi di risorse, esasperato contenzioso. Lo "spacchettamento" dei ministeri ha prodotto effetti analoghi nelle amministrazioni centrali dello Stato e ha soprattutto ingenerato la convinzione che l'organizzazione amministrativa non sia il prodotto di una razionale progettazione degli strumenti di attuazione delle politiche pubbliche, ma una variabile dipendente dalle esigenze di sistemazione di un ceto politico pletorico e assetato di incarichi e di prebende. Il piano di *e-government* è rimasto al palo. Il lavoro di semplificazione dei carichi regolativi e burocratici, appena avviato, si è fermato, cedendo il passo a un ritorno alla cultura della iper-regolazione. Responsabilità, merito, valutazione delle *performance* restano l'eccezione, non la regola; e sono state travolte da pratiche di *spoils system*, dalla distribuzione di incentivi a pioggia, dall'esplosione dei costi della politica, dalle resistenze di un cultura burocratica dura a morire, dal conservatorismo degli organi di controllo contabile, dalla incapacità del ceto politico di pensare le politiche pubbliche in termini di strategie, obiettivi e risultati quantificabili e misurabili."

metodologia di valutazione dei comportamenti manifestati dall'individuo il più possibile basata su criteri condivisi e omogenei. Inoltre, da un lato, il dizionario delle competenze facilita l'attività del valutatore che dovrà scegliere, tra un insieme predefinito di competenze (o, in fase iniziale, di comportamenti attesi), quelle più idonee per valutare il singolo individuo; dall'altro, quest'ultimo avrà la possibilità di essere valutato sulla base di un insieme di voci comuni a tutti gli altri individui appartenenti all'amministrazione".

E, ciò per due principali ordini di motivi. Il primo è la quasi totale inesistenza di ruoli organizzativi dedicati alla Gestione delle Risorse Umane (GRU), nella maggioranza degli Enti Locali, sicuramente in tutti i c.d. Piccoli Comuni (cioè con popolazione inferiore a 5.000 abitanti) che, su un totale di 8.094 Comuni, sono 5.693; mentre sotto i 30.000 abitanti sono complessivamente circa 7.800.

Considerando una media di un dipendente comunale circa ogni 110 abitanti e considerando che gli abitanti nei Piccoli Comuni sono circa 10,3 milioni su circa 60,4 milioni complessivi, significa che circa 120.000 dipendenti degli Enti Locali lavorano in Piccoli Comuni, con un dato medio di 21 dipendenti per Ente!

E' chiaro che tali dimensioni statistiche non favoriscono certo lo sviluppo dei servizi di *staff* come la GRU, ma contemporaneamente non creano neanche il presupposto per alcune condizioni di miglioramento dei servizi di *line* al cittadino.

Il secondo ordine di motivi consiste nel fatto che le Risorse Umane sono state diffusamente considerate o come Spese/Costi da ridurre al minimo, magari con progetti di informatizzazione spinta sull'onda dell'obiettivo strategico di "riduzione del c.d. *digital divide*". Oppure, come, soggetti di clientelismo politico-sindacale in virtù del loro elettorato attivo. In realtà, il Capitale Umano rappresentato dalle R.U. di un'Organizzazione Pubblica dovrebbe essere, innanzitutto, considerato in ottica di valorizzazione proprio dalla stessa tecnostruttura che, con l'alternarsi dei diversi mandati elettivi, dovrebbe stipulare una sorta di accordo di mandato, mettendosi, quindi, al servizio; ponendo cioè a disposizione dell'Amministrazione subentrante l'intero Patrimonio costituito dal Capitale Umano, al fine di dare il migliore contributo alla realizzazione del Mandato Elettivo.

Cioè, la gestione strategica e attenta del Capitale Umano dovrebbe essere innanzitutto un "problema" della stessa Tecnostruttura e non già degli Amministratori, tanto meno del Sindacato.

4. La Motivazione

La motivazione può essere definita come un “processo dinamico che funzionalizza l’attività di un organismo verso una meta tramite l’attivazione di energie operative che stimolano, regolano e sostengono le principali azioni compiute dalla persona”.¹⁰

I primi studi sulla motivazione sono stati di tipo classificatorio e hanno fornito elenchi e gerarchie di bisogni:

- fisiologici, o primari;
- psicologici e sociali o secondari;
- esistenziali (autorealizzazione, fedeltà agli ideali, giustizia, ecc.).

L’applicazione delle teorie motivazionali alle organizzazioni ha visto una progressiva evoluzione dalla teoria dei bisogni, che ponevano l’accento di quanto vi è nella motivazione di spinta ad un interesse, alla teoria degli obiettivi, nei quali si evidenzia la capacità degli attori di prospettarsi stati futuri più soddisfacenti di quelli presenti, proteggere i fini individuati dai potenziali concorrenti, controllare le azioni utilizzando strategie cognitive raffinate.

Nell’ambito lavorativo, la motivazione può manifestarsi in:

- Energia: le persone dimostrano tenacia e costanza nello sviluppare le proprie mansioni e nel raggiungere i propri obiettivi.
- Identificazione: ossia coinvolgimento attraverso la condivisione degli obiettivi aziendali.
- Competenza: la motivazione porta alla ricerca di un apprendimento continuo fuori e dentro l’organizzazione.
- Innovazione: quando le persone sono motivate utilizzano il cambiamento a proprio vantaggio.
- Lealtà: se i dipendenti trovano soddisfazione dei propri bisogni all’interno dell’organizzazione, essi sviluppano sentimenti di fiducia ed appartenenza.

Uno dei fattori di motivazione è costituito dal c.d.: *goal setting*. A tal proposito, si ricorda tra gli altri che Vroom¹¹ elabora la teoria delle aspettative, fondata su tre concetti:

¹⁰ G.P. Quaglino, C.G. Cortese e P. Ronco, *Manuale di organizzazione aziendale*, di G. Costa e R.C.D. Nacamulli, Vol. 3, Utet, 1997, pag. 3.

¹¹ Vedasi il testo *Work and Motivation*, Wiley, 1964.

- la sequenza comportamentale, cioè il corso di azioni che tende verso un certo obiettivo;
- la ricompensa, cioè l'ammontare dei benefici che si ottengono raggiungendo l'obiettivo;
- la motivazione, cioè l'insieme delle energie mobilitate per la messa in atto del corso di azioni.

L'autore ritiene possibile prevedere il livello di attivazione motivazionale connesso con ciascuna sequenza comportamentale perché esso è funzione di tre variabili:

- la valenza, cioè la misura di quanto intensamente si desidera conseguire una certa ricompensa;
- le aspettative, cioè la probabilità che la prestazione consenta il raggiungimento degli obiettivi;
- la strumentalità, cioè la stima del legame tra raggiungimento degli obiettivi da un lato e ottenimento della ricompensa dall'altro.

Da cui, semplicemente, la motivazione si manifesta come il prodotto di valenze, aspettative e strumentalità.

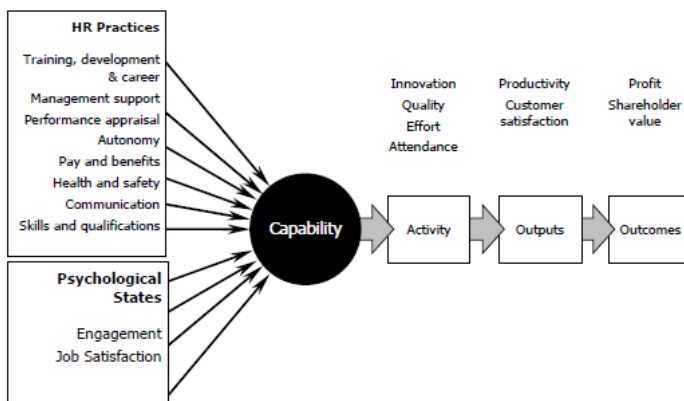


Figura 4.1 – I fattori di impatto sulla performance (tratta da: *The Contribution of Skills to Business Performance* – Institute for employment studies, London, 2005.)

L'approccio di Vroom incoraggia i manager a progettare un vero e proprio clima motivazionale capace di stimolare i comportamenti lavorativi appropriati, chiarire le percezioni dei dipendenti e utilizzarle nella pratica gestionale. La figura precedente evidenzia proprio il concetto che la “capacità”, rappresentata dal Capitale Umano, necessita della presenza di alcuni fattori per essere orientata al perseguimento di performance elevate. La teoria del *Goal Setting* (che oggi si direbbe del *Performance Budget*

ting e Management) nasceva come vera e propria tecnica motivazionale all'interno dei c.d. Sistemi di Direzione per Obiettivi (MbO/DpO), in quanto:

- gli obiettivi ben specificati permettono prestazioni adeguate;
- gli obiettivi difficili (*target* ambiziosi), ma realizzabili, permettono migliori prestazioni;
- il coinvolgimento sugli obiettivi migliora la prestazione;
- il *feedback* di colleghi e superiori influenza il livello di motivazione;
- la definizione degli obiettivi e del relativo contenuto assume un ruolo importante nell'avviare e sostenere il processo motivazionale.

Performance bonus for exceeding performance targets

The performance management mechanism provides excellent tools for the implementation of institution-level targets in its units. Annual control focuses on the importance of effectiveness, revenue, costs, result, output and quality. Performance-related pay, used since the early 1990s, is an essential part of internal performance management. The performance agreement includes a performance matrix in which the indicators and criteria for each component category are defined. If a unit exceeds its performance targets, it can be paid a performance bonus amounting to between 1.5% and 4.5% of annual pay. The performance matrix can be used to promote the attainment of desired targets by weighting the indicators related to the most important targets that particularly need to be attained.

Figura 4.2 - Tratta da: Handbook on Performance Management – Ministero delle Finanze - Public management Department - Finlandia, 2006

5. Il Sistema normativo vigente di valorizzazione delle R.U.

Il sistema normativo vigente per le c.d. Autonomie Locali è rappresentato da un insieme di fonti normative di diverso livello (Leggi¹² e CCNL) e da un nuovo insieme di principi che modificano contemporaneamente le regole della contrattazione¹³. Inoltre, la situazione ad oggi è tale per cui i CCNL vigenti non sono coerenti con gli accennati principi, la cui piena ed effettiva cogenza è, perciò, non pacificamente acclarata.

Ci riferiamo al fatto che i Contratti vigenti definiscono dei tipici istituti di natura premiale che:

¹² Ci si riferisce al combinato disposto degli artt. 20, 29 e 31 del D. Lgs.150/09.

¹³ Si tratta di quanto innovato con gli artt. 54 e 57 del D. Lgs.150/09.

- per il personale del comparto sono rappresentati dalla c.d. Produttività e dalla Progressione Economica;
- per gli Incaricati di Posizione Organizzativa si tratta di Retribuzione di Risultato e di Progressione Economica;
- per i dirigenti si tratta della Retribuzione di Risultato.

La nuova impostazione che i citati artt. 54 e 57 nel D. Lgs.150/09 definiscono, modificando gli artt. 40 e 45 del D. Lgs.165/01 (vedasi nota n. 13), differisce dalla situazione attuale, non solo per il tipo di istituti contrattuali legati ai trattamenti economici accessori previsti (c.3 art. 45 del D. Lgs.165/01), ma anche per la modalità di finanziamento - che si individua possibile - dei trattamenti legati “al merito e il miglioramento della performance” (c. 3 bis dell’art. 45 del citato Decreto) che, peraltro, si completa e si indirizza per gli effetti sia del c.d. “Premio per l’efficienza” (art. 27 del D. Lgs.150/09), sia del principio che afferma la previsione di “destinare in sede di contrattazione collettiva integrativa al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato” (di cui al c. 3 bis dell’art. 40 bis del D. Lgs.165/01).

Inoltre, è noto che l’art. 19 del D. Lgs.150/09 fissa il principio che la selettività e la meritocrazia necessitano:

- di assegnare la valutazione individuale di ciascun dipendente ad una delle fasce predefinite (con un minimo di tre), così da poter concentrare una parte non marginale di risorse (“quota prevalente”) – destinate proprio al trattamento economico accessorio collegato alla performance – nella fascia corrispondente ad un numero limitato di persone (fissate per legge, ma modificabile in sede di contrattazione decentrata) e pari al 25%; e contemporaneamente,
- di prevedere, altresì, che le altre fasce di merito identifichino risorse che, in termini capitari, costituiscano una degressività del valore, eventualmente con un’ultima fascia cui corrisponda un premio nullo.

Si ritiene, comunque, necessario nell’attuale fase procedere alle valutazioni annuali secondo l’innovata disciplina così da costituire un fascicolo valutativo utilmente spendibile ai fini dei vari trattamenti accessori di natura incentivante, quando le regole inerenti saranno definite secondo gli appropriati schemi di relazione sindacale e quando saranno terminati gli effetti deprimenti, da questo punto di vista, della c.d. manovra estiva (già citato D.L. 78/2010).

Il vigente D. Lgs. 150/09 afferma, peraltro, il principio generale dell'ordinamento secondo cui "le amministrazioni pubbliche promuovono il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche, nonchè valorizzano i dipendenti che conseguono le migliori performance attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici sia di carriera", ed è in relazione a ciò che la citata manovra attuata dal D.L. 78/2010 addivenendo al c.d. blocco triennale degli stipendi e delle progressioni economiche svislisce la portata della riforma "Brunetta".

6. La struttura retributiva e i sistemi di *Pay for Performance*

La struttura retributiva si può considerare costituita: da un trattamento fondamentale e da un trattamento accessorio, distinto in una componente fissa e continuativa e in una di carattere straordinario¹⁴.

In particolare, in relazione al trattamento fondamentale:

- stipendio tabellare (comprensivo della indennità integrativa speciale);
- retribuzione individuale di anzianità (R.I.A.), se acquisita;
- maturato economico ex art. 35, comma 1, lettera b), del CCNL del personale dirigente del 10.4.1996;
- progressione economica orizzontale;
- eventuali assegni *ad personam*;
- tredicesima mensilità.

Per quanto attiene, invece, alle voci fisse e continuative del trattamento accessorio, i principali elementi retributivi sono di seguito specificati, compresi quelli collegati al consolidamento conseguente ad una specifica previsione contrattuale:

- indennità di comparto;
- indennità ex art. 37, comma 4, del CCNL del 6.7.1995;
- indennità specifica categorie A e B1;
- indennità centralinisti non vedenti ex legge n. 113/1995;

¹⁴ Vedasi a tal proposito la nota della Conferenza Regioni e delle Province Autonome n. 10/133/CR6/C1.

- retribuzione di posizione titolari di Posizione organizzativa o di Alta professionalità;
- retribuzione di posizione dei Dirigenti;
- indennità di docenza ex articolo 37, comma 1, lett. e) CCNL 06.07.1995;
- compensi per particolari responsabilità;
- indennità di disagio;
- indennità di maneggio valori;
- indennità di rischio;
- indennità di turno;
- indennità di reperibilità.

Per quanto attiene, infine, alle voci di carattere straordinario del trattamento accessorio, esse possono considerarsi le seguenti:

- *compensi di produttività;*
- *retribuzione di risultato degli incaricati di posizione organizzativa/Alta professionalità e dei dirigenti;*
- eventuali arretrati (es. ex rinnovi contrattuali e/o attribuzione istituto contrattuale con decorrenza retroattiva);
- conseguimento funzioni diverse in corso d'anno (es. assegnazione incarichi – dirigenziale a termine, di posizione organizzativa; innalzamento livello struttura dirigenziale e/o di p.o. per accrescimento funzioni; assegnazione a struttura con orario di lavoro a turni e/o ad area di pronto intervento con servizio di pronta reperibilità; impiego allo svolgimento di prestazioni lavorative che comportano esposizione continua e diretta a rischio, di attività in condizioni particolarmente disagiate, di servizi continuativi che comportano maneggio valori di cassa, di compiti che comportano specifiche responsabilità, ipotesi di diversa/maggiore articolazione della prestazione di servizio a turni e/o di pronta reperibilità, ecc.);
- missioni svolte in Italia ed all'estero, relativamente al rimborso spese trasporto, vitto e alloggio. Per le missioni all'estero il rimborso delle spese sarà definito nelle misure e nei limiti che saranno definiti con decreto del Ministero degli Affari esteri di concerto con il MEF, stante la recente abolizione delle specifiche diarie, ad esclusione delle missioni internazionali di pace;

- corresponsione indennità di vacanza contrattuale nelle misure previste a decorrere dall'anno 2010 e destinazione risorse ex art. 64, comma 9 del D.L. 112/2008 al settore scolastico;
- compensi per attività di pianificazione/progettazione ex art. 92, commi 5 e 6, del D. Lgs.163/2006 (Codice degli appalti);
- compensi per l'esercizio del patrocinio legale ex R. D. 1578/1933;
- lavoro straordinario.

6.1 Strutture retributive nel mondo

E' interessante riportare le figure sottostanti. La prima (Fig. 6.1) evidenzia alcuni esempi internazionali di incentivi stabili e *una tantum*, la seconda (Fig. 6.2) permette, invece, di cogliere quanto è differenziata la situazione nel mondo, dal punto di vista della struttura retributiva.¹⁵

¹⁵ Peraltro, riportiamo il seguente brano tratto da *Paying for Performance, Policy Brief*, OECD, 2005, riferito alla nascita e allo sviluppo di strutture retributive contenenti trattamenti accessori del tipo Pay For Performance/Performance-related Pay: "The first wave of PRP policies were put in place in OECD countries in the 1980s. The governments of Canada, Denmark, the Netherlands, New Zealand, Spain, Sweden, the United Kingdom and the United States were among the first to adopt PRP in one form or another. A second round started in the early 1990s, with the adoption of PRP policies in Australia, Finland, Ireland and Italy. Most recently, countries such as Germany, Korea, and Switzerland, as well as some in Eastern Europe (the Czech Republic, Hungary, Poland and the Slovak Republic), began to put PRP mechanisms in place. In 2004, France started experimenting with PRP for top level civil servants (director's level) in six pilot ministries. More than two-thirds of OECD countries have now introduced performance-related pay for at least part of their civil service. Mostly, countries which have developed the strongest links between performance appraisals and pay as employee incentives are those which have the highest delegation of responsibility for human resources and budget management – usually position-based systems. However, this has started to change and PRP policies have now been introduced into some career-based systems such as Hungary and Korea. There are wide variations in the degree to which PRP is actually applied. In many cases, PRP concerns only managerial staff or specific ministries. Only a handful of member countries can be considered to have an extended, formalised PRP policy (Denmark; Finland; Korea; New Zealand; Switzerland; the United Kingdom). Elsewhere, the coverage of PRP varies greatly. In Canada, Ireland, Italy, and Norway, PRP is applied only at management level, Ireland, Norway and France, in pilot ministries, having it for the most senior officials. Sometimes, however, top managers are excluded from PRP (e.g. Finland). One reason is to avoid assessing the performance of those who are political appointees. Also, many government organisations claim to have PRP, but in practice there is often a gap between the existence of a so-called "performance-related pay scheme" and its concrete functioning, which may be barely linked to performance."

	Merit increments	Bonuses
Canada	• Progression of 5% per year, up to 3 years.	• 10-25% bonus lump sum (managerial level).
Ireland		• Bonuses for assistant secretaries of up to 20% of salary.
Korea	• For senior civil servants, up to 7% of the base salary for those rated excellent.	• Bonuses vary in size from 100% to 40% of the monthly base salary.
Switzerland	• Merit increments: 4.1-6% for outstanding performance (ranked A++). Increase of 3% if assessment is A (good performance).	• Bonuses: can reach 12% of salary for outstanding performance.

Figura 6.1 - Incentivi stabili e *una tantum*, tratta da: *Paying for Performance*, Policy Brief, OECD, 2005

	Basic salary (including seniority premium):	"Guaranteed" supplements/benefits:	Performance-related pay:
Australia ¹⁵	77%	20%	3%
Germany	Currently:99%; planned 92%	-	Currently: 1%; planned to rise to 8%
Ireland ¹⁶	98%	1%	1%
Italy	Basic pay is the most important part of total remuneration, also if in some administrations the "administration allowance", that is different among ministries, can reach 35% of the basic pay.		
Japan ¹⁷	86.6%	13.4%	0%
Korea	48%	51%	1%
Mexico ¹⁸	20%	80%	0%
Netherlands	90%	7%	3%
Spain	The present pay structure for civil servants is as follows: - Basic salary: the same within each administrative group. - Post remuneration: according to the general level of the post. - Specific remuneration: aimed at paying the special difficulty of a determined post. - Performance appraisal system: Nowadays there is only remuneration based on productivity of the employee. In the future, when the Basic Statute of Public Employees is approved, there will be a wider appraisal system.		
Sweden ¹⁹	99.3%	0.7%	0%
Switzerland ²⁰	94%	0%	increase of 0-6%: on reaching salary class maximum a performance-related bonus of up to 12% may be paid
United Kingdom	Pay systems and settlements are now so diverse that any averages are meaningless or not applicable		
United States ²¹	77%	22%	1%

Figura 6.2 - Strutture retributive nel mondo, tratta da: *Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences*, OECD Working Papers on Public Governance, 007/05, OECD Publishing, 2005

In realtà, la chiave di lettura di tale tabella - dalla quale emerge la diffusa esiguità delle quote retributive collegate alla performance -, come il paper¹⁶ OECD riporta, è che le performance più che determinare un in-

¹⁶ Il citato Paper OECD afferma che:

- 1 The use of fixed-term position-specific contracts can be a tool to increase incentives for performance within a career-based system. While practitioners noted that there had been very limited increase in the use of short-term contracts for senior civil servants, there is an increasing use of arrangements in which civil servants have an open-ended employment "contract" within the public service, but are appointed to a specific position for a limited period prior to returning to their prior position. These fixed term appointments to specific positions can be linked with performance criteria and targets.
- 2 Practitioners noted that the single largest driver of performance within the public sector is easily overlooked. This regards the retention of skilled and competent staff. A continuing loss of good staff will more than cancel out any gains from performance management arrangements. Thus retaining good staff through adequate compensation, terms and conditions is particularly significant.
3. Predictability in remuneration encourages competent staff to remain in a secure position; in

(segue)

centivo economico stipendiale (la cui aleatorietà potrebbe rappresentare un fattore di destabilizzazione dell'appartenenza all'Ente), sarebbe meglio determinasse effetti sulla carriera e sugli incarichi, ovviamente particolarmente riferibili ai livelli medio-alti di tipo dirigenziale e/o funzionariale. Ad esempio, valutazioni positive sulle performance potrebbero determinare accelerazione della carriera e/o la conferma degli incarichi assegnati (alla scadenza o annualmente), il tutto con evidente coerenza con il procedimento di incarico e valutazione sia degli I.P.O., che dei dirigenti.

1. Financial	A. Pay B. Other direct financial benefits <ul style="list-style-type: none"> • Pensions • Illness/health/accident /life insurance • Clothing/accommodation allowance • Travel allowance • Child care allowance C. Indirect financial benefits <ul style="list-style-type: none"> • Subsidized meals/clothing/accommodation • Subsidized transport • Child care subsidy/crèche provision
2. Non Financial	<ul style="list-style-type: none"> • Holiday/vacation • Flexible working hours • Access to/support for training and education • Sabbatical, study leave • Planned career breaks • Occupational health/counselling • Recreational facilities

Figura 6.3 - Tipologie di Incentivi, tratta da: *Pay and Non-pay Incentive - Performance and Motivation*, prepared for WHO's December 2000 Global Health Workforce Strategy, 2000

7. Valutazione e ruolo del Sindacato

L'implicazione strategica della Valutazione, ma anche psicologica, può rendere utile considerare attentamente il ruolo che il Sindacato può svolgere.

Nel senso che la pratica di questi ultimi dieci anni ha fatto riscontrare una serie di situazioni tali da evidenziare la necessità di una riflessione sul ruolo del Sindacato nel contesto valutativo. Innanzitutto, con riferimento al comparto, devono rilevarsi tre aspetti problematici.

most OECD public services, base salary and guaranteed benefits provide over 95% of total compensation.”

Il primo è riconducibile al fatto che la contrattazione collettiva nazionale¹⁷ del 1999 ha (ri)-definito come materie oggetto di contrattazione

¹⁷ In realtà il CCNL 31/3/1999 richiama la precedente contrattazione collettiva nazionale, in particolare modo l'Art. 5 - *Livelli di contrattazione: materie e limiti della contrattazione decentrata* del CCNL 6/7/1995, che è così strutturato:

“1. Il sistema di contrattazione collettiva è strutturato su due livelli:

- a) il contratto collettivo nazionale di comparto;
- b) il contratto collettivo decentrato presso ciascuna amministrazione del comparto.

2. La contrattazione decentrata riguarda le materie e gli istituti di cui al comma 3, secondo le clausole di rinvio del presente articolo ed in conformità ai criteri ed alle procedure indicati nell'art. 4 garantendo il rispetto dei criteri di individuazione delle disponibilità economiche fissati a livello nazionale, fatto salvo quanto previsto dall' art. 31, comma 1, lettera b) secondo capoverso e dall'art. 32.

3. La contrattazione decentrata si svolge sulle seguenti materie:

- a) i sistemi di incentivazione della produttività collettiva, finalizzati all'efficienza e al miglioramento della qualità dei servizi, nell'ambito dei progetti e delle altre iniziative definiti da ciascuna amministrazione, con riferimento ai criteri generali per:
 - la definizione della percentuale di risorse da destinare ai progetti e ai programmi;
 - la scelta dei dipendenti da adibire ai singoli progetti in modo funzionale alle priorità organizzative e di servizio delle strutture;
 - le verifiche da espletare per la valutazione dei risultati, che saranno attuate nei modi e nei tempi risultanti dalla proceduralizzazione indicata nell' art. 33 del presente contratto;
 - la corrispondente attribuzione dei fondi di produttività ai gruppi e ai singoli, secondo le regole selettive previste dall' art. 33 del presente contratto;
- b) la quota di risorse ed i criteri generali per l'attribuzione dei trattamenti accessori legati all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate, pericolose o dannose;
- c) i criteri generali per la distribuzione di risorse aggiuntive e dei risparmi di gestione di cui all' art. 32;
- d) implicazioni in ordine alla qualità del lavoro ed alla professionalità dei dipendenti in conseguenza delle innovazioni organizzative e tecnologiche e della domanda di servizi;
- e) linee di indirizzo generale per l'attività di formazione e aggiornamento professionale;
- f) criteri di applicazione, con riferimento ai tempi e alle modalità, delle normative relative all'igiene, all'ambiente, sicurezza e prevenzione nei luoghi di lavoro, nonché per l'attuazione degli adempimenti rivolti a facilitare l'attività dei dipendenti disabili.”

E, nel contempo, afferma all'art. 16 c.2 che “le procedure di concertazione tra gli enti e le rappresentanze sindacali devono comunque riguardare la definizione dei criteri generali per la disciplina delle seguenti materie:

- a) svolgimento delle selezioni per i passaggi tra qualifiche;
- b) valutazione delle posizioni organizzative e relativa graduazione delle funzioni;
- c) conferimento degli incarichi relativi alle posizioni organizzative e relativa valutazione periodica;
- d) metodologia permanente di valutazione di cui all'art. 6;
- e) *disapplicato*;
- f) individuazione dei nuovi profili di cui all'art. 3, comma 6;
- g) attuazione delle regole relative agli aggiornamenti e/o modificazioni di cui all'art. 14, comma 2.

Le procedure di concertazione di cui al presente comma sono effettuate attraverso un confronto che deve comunque concludersi entro il termine massimo di trenta giorni dalla sua attivazione.”

Mentre, il CCNL 1/4/1999 all'art. 4 ridefinisce i contenuti delle tipologie di relazioni sindacali come segue:

“2. In sede di *contrattazione* collettiva decentrata integrativa sono regolate le seguenti materie:

- a) i criteri per la ripartizione e destinazione delle risorse finanziarie, indicate nell'art. 15, per le finalità previste dall'art. 17, nel rispetto della disciplina prevista dallo stesso articolo 17;

(segue)

una serie molto ampia e inerente alcuni aspetti, a ben guardare, utilmente escludibili dall'obbligo di contrattazione.

Il secondo è relativo al duplice aspetto che da un lato attiene alla "de-licatezza" delle materie oggetto di concertazione¹⁸ e dall'altro al fatto che

b) i criteri generali relativi ai sistemi di incentivazione del personale sulla base di obiettivi e programmi di incremento della produttività e di miglioramento della qualità del servizio; i criteri generali delle metodologie di valutazione basate su indici e standard di valutazione ed i criteri di ripartizione delle risorse destinate alle finalità di cui all'art.17, comma 2, lett. a);

c) le fattispecie, i criteri, i valori e le procedure per la individuazione e la corresponsione dei compensi relativi alle finalità previste nell'art. 17, comma 2, lettere e), f), g);

d) i programmi annuali e pluriennali delle attività di formazione professionale, riqualificazione e aggiornamento del personale per adeguarlo ai processi di innovazione;

e) le linee di indirizzo e i criteri per la garanzia e il miglioramento dell'ambiente di lavoro, per gli interventi rivolti alla prevenzione e alla sicurezza sui luoghi di lavoro, per l'attuazione degli adempimenti rivolti a facilitare l'attività dei dipendenti disabili ;

f) implicazioni in ordine alla qualità del lavoro e alla professionalità dei dipendenti in conseguenza delle innovazioni degli assetti organizzativi, tecnologiche e della domanda di servizi;

g) le pari opportunità, per le finalità e con le procedure indicate dall'art. 28 del DPR 19 novembre 1990, n. 333, anche per le finalità della legge 10 aprile 1991, n. 125;

h) i criteri delle forme di incentivazione delle specifiche attività e prestazioni correlate alla utilizzazione delle risorse indicate nell'art. 15, comma 1, lettera k);

i) le modalità e le verifiche per l'attuazione della riduzione d'orario di cui all'art.22;

l) le modalità di gestione delle eccedenze di personale secondo la disciplina e nel rispetto dei tempi e delle procedure dell'art.35 del D. Lgs.29/93;

m) criteri generali per le politiche dell'orario di lavoro.

3. La contrattazione collettiva decentrata integrativa riguarda, altresì, le materie previste dall'art. 16, comma 1, del CCNL stipulato in data 31.3.1999;

4. Fermi restando i principi dell'autonomia negoziale e quelli di comportamento indicati dall'art.3, comma 1, decorsi trenta giorni dall'inizio delle trattative, eventualmente prorogabili in accordo tra le parti fino ad un massimo di ulteriori trenta giorni, le parti riassumono le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e decisione, limitatamente alle materie di cui al comma 2, lett. d), e), f) ed m).

¹⁸ L'articolo 8 del CCNL 1/4/1999, come modificato dall'art.6 del CCNL del 22/1/2004, definisce le materie oggetto di concertazione e, quindi, di informazione preventiva, come segue:

"1. Ciascuno dei soggetti di cui all'art. 10, comma 2, ricevuta l'informazione, ai sensi dell'art.7, può attivare, entro i successivi 10 giorni, la concertazione mediante richiesta scritta. In caso di urgenza, il termine è fissato in cinque giorni. Decorso il termine stabilito, l'ente si attiva autonomamente nelle materie oggetto di concertazione. La procedura di concertazione, nelle materie ad essa riservate non può essere sostituita da altri modelli di relazioni sindacali.

2. La concertazione si effettua per le materie previste dall'art. 16, comma 2, del CCNL del 31.3.1999 e per le seguenti materie:

a) articolazione dell'orario di servizio;

b) calendari delle attività delle istituzioni scolastiche e degli asili nido;

c) criteri per il passaggio dei dipendenti per effetto di trasferimento di attività o di disposizioni legislative comportanti trasferimenti di funzioni e di personale;

d) andamento dei processi occupazionali;

e) criteri generali per la mobilità interna.

3. La concertazione si svolge in appositi incontri, che iniziano entro il quarto giorno dalla data di ricezione della richiesta; durante la concertazione le parti si adeguano, nei loro comportamenti, ai principi di responsabilità, correttezza e trasparenza.

4. La concertazione si conclude nel termine massimo di trenta giorni dalla data della relativa richiesta. Dell'esito della stessa è redatto specifico verbale dal quale risultino le posizioni delle parti."

(segue)

gli Enti spesso non hanno saputo mantenere la separazione tra contrattazione e concertazione, trattando molto o quasi tutto sul piano negoziale.

E ciò, anche, in conseguenza del fatto che per molto tempo le Delegazioni di Parte Pubblica hanno manifestato composizioni miste, cioè con Amministratori, quando non venivano addirittura presiedute da Amministratori.

Da tale compromissione - unita alla conseguente e comprensibile propensione a non scontentare il Sindacato, e di riflesso i dipendenti - si è frequentemente originata un'interpretazione scorretta del principio secondo cui oggetto della concertazione fosse e sia solo la definizione dei *criteri generali* per la disciplina delle relative materie. Di fatto si sono, spesso, concertate le discipline e non solo i loro criteri generali, quand'anche non si è perfino contrattato tutto ciò che avrebbe dovuto essere solo concertato.

Il punto sta nel considerare corretto che il Sindacato si occupi dei lavoratori con riferimento alla loro valorizzazione, valutazione e incentivazione, ma da un punto di vista particolare, che potrebbe essere considerato nei termini del c.d. Benessere Organizzativo (vedasi l'ultimo paragrafo).

Essendo, cioè, il "clima interno" anche condizionato dall'equità e dalla trasparenza dei sistemi di valutazione e incentivazione, così come da altri fattori, è giusto che possa rappresentare un ambito di confronto, al limite di co-gestione, con il Sindacato.

Ma non si può non sottolineare che l'effetto motivante e di valorizzazione dei processi valutativi individuali comportano che dovrebbe essere di primario interesse e dovere di chi ne svolge il management al livello apicale preoccuparsi della progettazione e applicazione di un adeguato, corretto e permanente sistema valutativo-premiante. Né sono accettabili le spinte, che per anni sono state esercitate, per ridurre al minimo la selettività della valutazione, a favore di una supposta migliore equità derivante da egualitaristiche valutazioni e automatiche ripartizioni dei vari trattamenti incentivanti.

7.1 Risorse aggiuntive e Sindacato

Eclatante di tale suddetto consociativismo è la situazione venutasi diffusamente a creare in riferimento alle c.d. Risorse aggiuntive decentrate

(ex art. 15 commi 2 e 5 del CCNL 1/4/1999 e art. 31 del CCNL 22/1/2004) per la costituzione annuale del Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività.

Ci riferiamo alla non rara carenza di motivazioni e dimostrazioni che affligge da molti anni lo stanziamento in Bilancio di tali somme, la cui “eventualità e variabilità” viene spesso trascurata cedendo a pressioni che il Sindacato diffusamente esercita, volendole ritenere somme da garantire, se non da incrementare.

Ciò ha esposto le Amministrazioni – e i suoi Responsabili, logicamente a ciò riferibili - a rischi e responsabilità, come frequentemente rilevato dagli Ispettori dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica¹⁹ (S.I.Fi.P.) del

¹⁹ A tale proposito è molto interessante riportare il seguente brano tratto dalla Relazione predisposta dal Dr. Domenico Mastroianni, Ispettore Generale Capo dell'Ispettorato Generale di Finanza della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze, relativo alle attività dei Servizi Ispettivi - con particolare riferimento alla *Spesa di Personale* -, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla finanza locale, presentata nel corso dell'audizione alla V Commissione della Camera dei Deputati svoltasi il 21 aprile 2010. “Le spese di personale rappresentano una componente essenziale della dinamica della spesa pubblica. Nel corso dell'ultimo decennio, norme di vario tenore, riproposte nelle diverse leggi finanziarie, hanno tentato di porre un freno alla dinamica retributiva, soprattutto attraverso il blocco del turn over. Tuttavia, non sempre i provvedimenti adottati hanno ottenuto i risultati auspicati, per una serie di ragioni. Innanzitutto, l'impossibilità di assumere personale per le vie ordinarie ha indotto numerose pubbliche amministrazioni, tra le quali gli enti territoriali (Regioni ed enti locali), a ricorrere a strumenti alternativi (collaborazioni coordinate e continuative, consulenze, forme flessibili d'impiego, quali le assunzioni a tempo determinato ed il lavoro interinale). Tanto ciò è vero che, alla fine, il legislatore ha dovuto prendere atto delle dimensioni del fenomeno, autorizzando, attraverso i procedimenti di stabilizzazione, l'ingresso effettivo nei ruoli della pubblica amministrazione dei soggetti inizialmente legati alla stessa attraverso forme di lavoro precario. Ma soprattutto, il blocco delle assunzioni non ha impedito, attraverso lo strumento della contrattazione decentrata, una crescita ragguardevole del trattamento retributivo accessorio, che in quei contratti decentrati trova il proprio fondamento. I costi ad esso connessi, infatti, hanno finito per assorbire una parte consistente dei (presunti) risparmi realizzati attraverso la limitazione degli ingressi. Il fenomeno ha interessato particolarmente, come accennato, la platea degli enti locali. Non a caso, in epoca recente, l'ordinamento ha concentrato l'attenzione su questa specifica componente retributiva, sollecitando l'attivazione di più incisivi poteri di controllo. “ In tale direzione le verifiche che i S.I.Fi.P. hanno svolto presso gli enti locali hanno tra l'altro riguardato:

“- costituzione e ripartizione dei fondi per il personale sprovvisto di qualifica dirigenziale (c.d. personale “del comparto” o “livellato”);

- trattamento retributivo accessorio dei dirigenti e dei segretari comunali;

- dotazioni organiche;

- consulenze.

Sin dalle prime visite ispettive, sono state evidenziate molteplici criticità, ed è stata corroborata la tesi, da cui si sono prese le mosse, di una crescita esponenziale dei relativi costi, associata con la frequente violazione delle norme contenute nei contratti collettivi nazionali, i quali viceversa, dovrebbero costituire, per i contratti decentrati, l'imprescindibile parametro di riferimento. Sono emerse diffuse situazioni di irregolarità, che hanno riguardato, sostanzialmente, la totalità delle materie sottoposte ad indagine:

(segue)

Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (nell'ambito delle attività previste dal comma 6 dell'art. 60 del D. Lgs.165/01). Ma tutto ciò non è corrisposto all'assoggettamento anche del Sindacato a tale processo di responsabilizzazione, che quindi non risente di un sano principio organizzativo di bilanciamento tra azioni e responsabilità.

Ha, invece, generato come prevedibile reazione, l'irrigidimento delle norme, la riduzione del grado di autonomia degli Enti²⁰ e l'accresciuto peso del Controllo Interno²¹ ed esterno.

a) individuazione delle fonti di finanziamento dei fondi - è stata riscontrata in maniera quasi generalizzata la presenza, nei fondi per il personale, di somme non consentite dalla contrattazione nazionale e molto spesso gli enti hanno attinto a risorse autonome di bilancio, in difetto dei presupposti richiesti dalla legge;

b) modalità di utilizzo delle risorse (ripartizione dei fondi) - le risorse dei fondi, spesso illegittimamente inserite, sono state utilizzate per finanziare istituti retributivi del tutto anomali, in quanto neppure previsti dalla normativa di settore, ovvero, pur in presenza di un'astratta previsione normativa, scavalcando o eludendo le sue disposizioni;

c) (per i dirigenti) crescita repentina della retribuzione accessoria (posizione e risultato) e sistematica violazione del principio di onnicomprensività - nella totalità dei casi, si è riscontrata una crescita esponenziale delle retribuzioni del personale con qualifica dirigenziale, in misura di molto superiore al tasso d'inflazione e superiori per percentuali rilevanti agli stipendi dei "pari grado" delle amministrazioni statali; la criticità segnalata si aggrava in considerazione della prassi, invalsa presso numerose amministrazioni, di erogare compensi aggiuntivi per lo svolgimento di meri compiti istituzionali, in violazione del principio di onnicomprensività, così come definito da una consolidata giurisprudenza amministrativa e contabile;

d) (per i segretari comunali) violazione del principio di onnicomprensività e non corretta applicazione della cd. "clausola del galleggiamento" - quanto a quest'ultimo punto, in particolare, un'applicazione non corretta di alcune clausole contrattuali, stigmatizzata, oltre che dalla Ragioneria generale dello Stato, anche dall'ARAN e dal Dipartimento della Funzione pubblica, ha consentito una crescita rilevante della retribuzione di posizione."

²⁰ Vedasi il novellato c.3 quinquies dell'art. 40 del D. Lgs. 165/01.

²¹ Ci riferiamo a quanto disposto dai ricordati artt. 40 e 40 bis del D. Lgs.165/01, a proposito del ruolo specifico del Collegio dei Revisori e della connessa incombenza di predisporre la Relazione tecnico-finanziaria ed illustrativa. Come ricordato dalla Circolare n.7 del 13/5/2010 del Dipartimento Funzione Pubblica, secondo la nuova normativa (art. 40, comma 3-sexies, del citato D. Lgs.) è indispensabile che i contratti integrativi sottoscritti dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 2, comma 1, del D. Lgs.n. 165 del 2001, siano corredati dalle relazioni tecnico-finanziaria ed illustrativa, redatte sulla base di appositi schemi predisposti dal Ministero dell'economia e finanze d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica e certificate dai competenti organi di controllo. Nelle more della pubblicazione nei siti istituzionali degli "appositi schemi", le amministrazioni saranno tenute ad utilizzare gli schemi già in uso, accompagnando, in ogni caso, la relazione tecnica con una relazione illustrativa che evidenzii il significato, la ratio e gli effetti attesi da ogni norma anche e soprattutto con riferimento alla natura premiale e selettiva cui è connessa l'erogazione delle risorse, la ricaduta sui livelli di produttività individuale e collettiva, la garanzia del servizio pubblico, l'interesse specifico della collettività. La relazione illustrativa, infatti, secondo la legge dovrà fra l'altro evidenziare gli effetti attesi dalla sottoscrizione del contratto integrativo in materia di produttività ed efficienza dei servizi erogati, anche in relazione alle richieste dei cittadini (articolo 40-bis, comma 4, nuovo testo). La relazione illustrativa dovrà distintamente illustrare il rispetto dei principi di legge e di contratto, anche con riferimento alle materie oggetto di contrattazione integrativa.

Si tratta, quindi, di recuperare le peculiari facoltà datoriali e sviluppare, nel contempo, un rapporto con il Sindacato che rispetti i ruoli e che permetta di facilitare la crescita culturale, in termini organizzativi, del personale degli Enti Locali. Esemplificativo di tale tipo di percorso è il disposto contrattuale (di anzi ricordato) che, prevedendo “un tentativo di contrattazione” di alcune materie - esperito il quale, le parti “riassumono le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e decisione” - permette un coinvolgimento del Sindacato ad esempio su “programmi annuali e pluriennali delle attività di formazione professionale, riqualificazione e aggiornamento del personale per adeguarlo ai processi di innovazione”, ma senza conferirgli alcun “potere di veto”.

Il nuovo testo dell'art. 5 della L. 165/01 è rappresentativo di tale ri-orientamento, in quanto afferma che “le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatta salva la sola informazione ai sindacati, ove prevista nei contratti di cui all'articolo 9.”

Inoltre, viene precisata una parte delle c.d. prerogative datoriali, e cioè: “le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici.” E', altresì, chiaro che in nessun Ente si possa accettare che ciascun dirigente/responsabile di servizio interpreti a modo proprio il ruolo datoriale, il che significa come - in riferimento al tema della valorizzazione del personale - si ponga necessario realizzare in termini di potere di sovrintendenza una armonizzazione generale attraverso il ruolo del Segretario/Direttore Generale e dell'Organismo di Valutazione, secondo regole e principi generali specificamente definiti nel noto Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi.

8. I Dirigenti e la Valutazione

I dirigenti degli Enti Locali nell'ambito del processo di valutazione svolgono il duplice ruolo di valutati e valutatori. Valutati, perché ai sensi sia del vigente CCNL, sia del D. Lgs. 150/09 sono assoggettati ad un duplice processo valutativo:

- inerente i *Risultati annuali* ai fini della corresponsione della Retribuzione di Risultato (ai sensi dell'art. 14 del CCNL 23/12/1999) o dell'adozione dell'atto di recesso (ai sensi

dell'art.3 del CCNL 22/2/2010), più recentemente espressi dal concetto di *Performance* ;

- inerente il comportamento, ai fini della verifica dell'assenza di elementi di violazione degli obblighi connessi (ai sensi degli artt. 4 e 5 del citato CCNL 22/2/2010).

Sono valutatori, in quanto dovranno operare la valutazioni (come previsto dall'art. 17 del D. Lgs. 165/01) relative al “personale assegnato ai propri uffici, nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti.”

In tale profilo, appare chiaro coinvolgere utilmente i dirigenti medesimi nella progettazione dei sistemi valutativi e incentivanti, così da ridurre il rischio di mera applicazione e non anche dell'utilizzo dei sistemi incentivanti ai fini della valorizzazione delle Risorse Umane e del miglioramento dei servizi erogati e delle attività svolte.

Potremmo, quindi, affermare che dato un sistema valutativo - che ai sensi del D. Lgs. 150/09 prevede alcuni fattori di valutazione²² di natura qualitativa e discrezionale - sarà necessario raccogliere elementi informativi atti a valutare i singoli fattori in questione e a poterli successivamente archiviare e provare, anche a eventuali fini giudiziari. Ci riferiamo al fatto che ciascun dirigente dovrà comporre - in termini di stratificazione temporale - un fascicolo valutativo del personale da lui dipendente, strettamente inerente i fattori di valutazione, così da poter evitare errori valutativi tipici, quali ad es. il ricondurre la valutazione a fatti e questioni recenti e non pertinenti l'effettivo periodo di riferimento della valutazione.

Per tali metodi organizzativi è in dubbio il ruolo che possono avere l'Organismo di Valutazione, il Responsabile del Personale e lo stesso Segretario/Direttore Generale.

La presenza delle Posizioni Organizzative (in enti con la dirigenza) permetterebbe, inoltre, di coadiuvare i dirigenti nella valutazione del personale del comparto non Incaricato di P.O., anche in virtù del principio *della diretta conoscenza del valutato*. Tale scelta, da esplicitare naturalmente nel Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi, contribuirebbe anche ad affermare l'identità degli Incaricati di P.O. che, negli Enti

²² Ci si riferisce all'art. 9 comma 2 del D. Lgs.150/09 che definisce quali fattori di valutazione, tra gli altri: la qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, le competenze dimostrate ed i comportamenti professionali e organizzativi.

con la dirigenza, costituiscono spesso delle soluzioni poco organizzative, bensì quasi esclusivamente delle gratifiche personali.

Con riferimento, invece, all'ambito quantitativo della valutazione del personale assegnato – specificamente al “raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali”²³- si tratterà, eventualmente, di giustificare possibili scostamenti evidenziati oggettivamente dal sistema di controllo di gestione (adibito a tali elaborazioni e rappresentazioni numeriche nell'ambito del sistema di misurazione della performance che ciascun Ente deve definire) e non attribuibili alle responsabilità personali dei valutati, così da rettificare in positivo la valutazione medesima.

Naturalmente, il processo di valutazione assorbe tempo anche per la necessità di svolgere un monitoraggio periodico infra-annuale utile a poter verificare con ogni valutato il percorso valutativo compiuto e le eventuali criticità che il dirigente comunicherà nel corso del momento di *appraisal*.²⁴

²³ Previsto dalla lett. a) comma 2 del ricordato art. 9 del D. Lgs. 150/09.

²⁴ Si tratta di un'importante fase del processo di gestione delle risorse umane che viene così schematizzata dal CIPD (Chartered Institute of Personnel and Development, febbraio 2010): “The five key elements of the performance appraisal are:

1. *Measurement* – assessing performance against agreed targets and objectives.
2. *Feedback* – providing information to the individual on their performance and progress.
3. *Positive reinforcement* – emphasising what has been done well and making only constructive criticism about what might be improved.
4. *Exchange of views* – a frank exchange of views about what has happened, how appraisees can improve their performance, the support they need from their managers to achieve this and their aspirations for their future career.
5. *Agreement* – jointly coming to an understanding by all parties about what needs to be done to improve performance generally and overcome any issues raised in the course of the discussion.

There is no one right way to conduct an appraisal. Some companies develop an appraisal form with space for appraisers to rate appraisees on aspects of their work such as their contribution to the team, role development, effectiveness, etc. The approach will depend on the nature of the business and the people involved. However as a minimum it is helpful to have a form to collect consistent information on the appraisal. This may be in the form of a free dialogue from appraisers with the opportunity for appraisees to reply and comment.”

Il brano prosegue identificando le risultanze di un buon *appraisal* e di un *appraisal* non riuscito: “A good and constructive appraisal meeting is one in which:

- appraisees do most of the talking
- appraisers listen actively to what they say
- there is scope for reflection and analysis
- performance is analysed not personality
- the whole period is reviewed and not just recent or isolated events
- achievement is recognised and reinforced
- ends positively with agreed action plans.

A bad appraisal meeting:

- focuses on a catalogue of failures and omissions

(segue)

Criticità che periodicamente dovrebbero determinare le definizioni di *Piani di Miglioramento Individuali* utili a colmare le lacune e permettere un percorso di progressiva costruzione di un profilo di competenze idoneo a ricoprire il ruolo attuale e in previsione, persino futuro. Doti e abilità per essere un buon valutatore, nell'ambito dei colloqui di *appraisal*, sono:

- capacità di fare domande (aperte e di indagine e/o verifica)
- capacità di ascolto del valutato
- capacità di dare feed-back al valutato nel corso del colloquio.

Dai dirigenti degli Enti Locali, invece, in quanto valutati ci si aspetta, innanzitutto, la capacità di rendicontazione delle loro performance e di auto-correzione del loro agire, cosicché la valutazione finale possa riscontrare non solo un certo grado di conseguimento degli obiettivi di pertinenza, ma anche la “tensione” al perseguimento e l'impiego delle leve gestionali e organizzative a ciò finalizzate.

Si attende, inoltre, un atteggiamento pro-attivo finalizzato a disporre e pre-disporre tutte le condizioni di base per condurre la gestione e le risorse assegnate al perseguimento di elevate performance. Tra queste, rileviamo: le iniziative formative che vedrebbero come destinatari sia loro stessi che i collaboratori, le iniziative di micro-organizzazione dell'area di loro responsabilità (quali: distribuzione carichi di lavoro, specializzazione dei compiti, rotazioni, comunicazione interna, coordinamento, gestione dei conflitti, ...) e il coordinamento tra i diversi dirigenti.

In aggiunta, ci si aspetta che ogni dirigente dimostri la determinazione necessaria a valutare in termini selettivi i propri collaboratori, così da smantellare approcci falsamente equanimi con esiti valutativi massificati e, quindi, poco stimolanti comportamenti virtuosi e innovativi.

E a completare il profilo valutativo dei dirigenti vi è proprio una componente qualitativa che già nel CCNL vigente è presente e che il D. Lgs. 150/09 ha confermato come centrale: si tratta del c.d. portafoglio delle Competenze.²⁵

-
- is controlled by the appraiser
 - ends with disagreement between appraiser and appraisee.”

²⁵ Infatti, il CCNL 23/12/1999 così dispone all'art. 14 - *Verifica dei risultati e valutazione dei dirigenti*: “1. L'articolo 23 del CCNL del 10. 4.1996 è sostituito come segue:

“1. Gli enti, con gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti autonomamente assunti in relazione anche a quanto previsto dall'art.1, comma 2 e 3 del D. Lgs. 286/99, definiscono meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dai dirigenti, in relazione ai programmi e obiettivi da perseguire correlati alle risorse umane, finanziarie e strumentali effettivamente rese disponibili.

2. Le prestazioni, le competenze organizzative dei dirigenti e il livello di conseguimento degli

(segue)

Che si tratti di competenze definite *organizzative* o, invece, *manageriali* e *professionali* il principio è costituito dal fatto che le performance non attingono solo ai risultati, ma anche al percorso per ottenerli e alle modalità che, trattandosi di servizi, vedono le risorse umane come il fattore principalmente caratterizzante (tecnologia a parte). In tale prospettiva, valutare i dirigenti significa definire il profilo atteso delle competenze di ruolo e il profilo effettivo posseduto dal soggetto ricoprente il ruolo. Dal *gap* eventuale deriveranno non solo valutazioni parzialmente positive, ma anche percorsi di miglioramento e di formazione/apprendimento tali da favorirne l'annullamento, almeno parziale.²⁶ Nella Fig. 8.1 seguente si riporta un esempio di tale approccio²⁷.

obiettivi assegnati sono valutati con i sistemi, le procedure e le garanzie individuate in attuazione del comma 1 sulla base anche dei risultati del controllo di gestione, o da quelli eventualmente previsti dagli ordinamenti degli enti per i dirigenti che rispondano direttamente all'organo di direzione politica.

3. Gli enti adottano preventivamente i criteri generali che informano i sistemi di valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti nonché dei relativi risultati di gestione. Tali criteri, prima della definitiva adozione sono oggetto di concertazione ai sensi dell'art. 8. I sistemi di valutazione sono comunicati ai dirigenti prima dell'inizio dei relativi periodi di riferimento." Mentre, l'art. 9 comma 1 del D. Lgs.150/09 così recita:

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

- a) agli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità;
- b) al raggiungimento di specifici obiettivi individuali;
- c) alla qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate;
- d) alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi."

²⁶ A tale proposito si veda di L. Falduto *Sistemi di Controllo e Valutazione*, AA. VV., Capitolo VIII – "La Gestione e la Valutazione delle risorse umane" e Capitolo IX – "La valutazione delle competenze organizzative", 2000, Giuffrè, e del medesimo Autore anche *Elementi di Management e Valutazione negli Enti Locali*, Giappichelli, 2009.

²⁷ Si tratta del metodo applicato nel Comune di Moncalieri (TO).

Posizione di lavoro		Profilo Professionale	Categoria
Referente amministrativo		Referente amministrativo	D1
N.	Conoscenze	Livello Richiesto	Fabbisogno formativo (*)
2	Conoscenza sistemi informativi	Elevato	<input type="checkbox"/>
5	Conoscenza delle logiche di programmazione, gestione e controllo dei servizi	Medio	<input type="checkbox"/>
9	Conoscenza delle logiche di bilancio pubblico	Elevato	<input type="checkbox"/>
14	Conoscenza delle tecniche di comunicazione interpersonale	Base	<input type="checkbox"/>
18	Conoscenza delle norme e dei regolamenti riguardanti il servizio	Specialistico	<input type="checkbox"/>
20	Conoscenza della struttura e delle attribuzioni organizzative del comune	Specialistico	<input type="checkbox"/>
22	Conoscenza delle procedure amministrative di competenza	Elevato	<input type="checkbox"/>
23	Conoscenza delle principali procedure applicative richieste da specifiche attività	Medio	<input type="checkbox"/>
24	Conoscenza delle norme e dei regolamenti che regolano l'ente locale (Dir. Amministrativo, Dir. degli EELL)	Medio	<input type="checkbox"/>
(*) in relazione al fabbisogno, dettagliare gli argomenti specifici			
N.	Capacità	Livello Richiesto	Fabbisogno formativo (*)
1	Capacità di utilizzare i principali supporti informatici specialistici	Base	<input type="checkbox"/>
2	Capacità di utilizzare i principali strumenti di office-automation	Elevato	<input type="checkbox"/>
6	Capacità organizzative	Medio	<input type="checkbox"/>
7	Capacità di redigere atti amministrativi	Medio	<input type="checkbox"/>
8	Capacità di decisione quotidiana	Medio	<input type="checkbox"/>
10	Capacità di gestire e mediare conflitti interpersonali	Medio	<input type="checkbox"/>
12	Capacità di delega	Base	<input type="checkbox"/>
14	Capacità di coinvolgere e motivare i gruppi e le persone gestite, infondendo loro un senso di utilità	Elevato	<input type="checkbox"/>
19	Capacità di interagire con l'utenza e di risolvere positivamente i disservizi	Base	<input type="checkbox"/>
21	Capacità di sviluppare gli altri	Elevato	<input type="checkbox"/>
28	Pensiero sistemico	Medio	<input type="checkbox"/>
(*) in relazione al fabbisogno, dettagliare gli argomenti specifici			
N.	Atteggiamenti	Livello Richiesto	Fabbisogno formativo (*)
1	Disponibilità all'apprendimento e all'innovazione continua	Medio	<input type="checkbox"/>
2	Orientamento alla soddisfazione dell'utenza esterna/interna	Medio	<input type="checkbox"/>
3	Orientamento al risultato Motivazione al servizio Fermezza	Elevato	<input type="checkbox"/>
6	Flessibilità, polivalenza	Medio	<input type="checkbox"/>
7	Autonomia e iniziativa, nel rispetto delle procedure e degli standard definiti (di servizio e organizzativi)	Medio	<input type="checkbox"/>
12	Impegno verso l'organizzazione, attitudine al lavoro di gruppo, disponibilità all'ascolto	Medio	<input type="checkbox"/>
14	Rispetto degli standard di servizio e interni definiti, per evitare errori e disservizi	Medio	<input type="checkbox"/>
16	Autocontrollo e riservatezza (16 + 17)	Medio	<input type="checkbox"/>
19	Accuratezza e precisione, per evitare errori e disservizi	Elevato	<input type="checkbox"/>

Figura 8.1 – Griglia di valutazione delle Competenze per finalità formative
(fonte: Comune di Moncalieri - To)

Nel caso della valutazione dei dirigenti, l'*appraisal* è naturalmente svolto dall'Organismo di Valutazione che, peraltro, potrebbe essere utile coinvolga contingentemente anche il Segretario/Direttore Generale dell'Ente, qualora non ne facesse parte.

9. Gli Organismi di Valutazione

Sia la pratica che la dottrina, che il sistema normativo e contrattuale vigente considerano il fatto che la valutazione dei lavoratori sia riconducibile ad un Organismo composto prevalentemente da esperti esterni all'Ente. Tale organismo si occupa di valutazione a diverso titolo, sia con

riferimento ai sistemi informativi alimentanti la valutazione e all'ambito Programmazione e Controllo, sia con riferimento ai sistemi valutativi veri e propri, sia relativamente ad aspetti specifici di effettivo apprezzamento esterno e indipendente, che di *auditing* :

- definisce i corretti metodi di valutazione in coerenza con i principi normativi vigenti
- valuta i responsabili apicali dell'Ente
- partecipa alla valutazione degli altri lavoratori, secondo buone pratiche
- valuta le posizioni ricoperte dai Dirigenti e dagli Incaricati di P.O.
- valuta differenti aspetti organizzativi, tra cui il c.d. Benessere Organizzativo
- supporta l'Ente nella determinazione degli obiettivi di gestione e del sistema delle performance
- assevera, certifica e accerta grandezze, condizioni, progetti etc. necessari per lo sviluppo e il progressivo miglioramento del sistema delle valutazioni e delle incentivazioni.

Per gli Enti Locali, le recenti precisazioni²⁸ CIVIT hanno stabilito, in termini forse tardivi, che il nuovo Organismo Valutativo (Organismo Indipendente di Valutazione della Performance) previsto del D. Lgs. 150/09 (art.14) può o meno essere istituito in termini sostitutivi del Nucleo di Valutazione. La scelta dell'adozione di un OIV comporta, naturalmente, il conferimento di tutti i poteri previsti dall'art. 14 del D. Lgs. 150/09, ma anche di tutte le limitazioni e le incompatibilità in termini di composizione, appartenenza, durata, etc..

La permanenza del Nucleo di Valutazione - di fatto mai esplicitamente disciplinato per legge nè nei poteri, nè nella composizione - riduce na-

²⁸ Ci si riferisca alla Delibera CIVIT n. 121/2010 che al c.d. Profilo 6 - Organismi Indipendenti di Valutazione afferma "Considerato che l'articolo 14 del decreto legislativo n. 150 del 2009, non trova applicazione ai Comuni (stante il mancato rinvio disposto dall'articolo 16, comma 2, del decreto legislativo n. 150 del 2009), la Commissione ritiene che rientri nella discrezionalità del singolo Comune la scelta di costituire o meno l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV). Occorre, tuttavia, precisare che, nel caso in cui il Comune opti per la costituzione dell'OIV, trova diretta applicazione l'articolo 14 del decreto legislativo n. 150 del 2009. Ora, se pur in contrasto con il fatto che l'assenza dell'OIV precluderebbe l'erogazione di premi ai sensi dell'art. 3 c.5 del D. Lgs. 150/09 che così dispone: "Il rispetto delle disposizioni del presente Titolo è condizione necessaria per l'erogazione di premi legati al merito ed alla performance" e, in attesa quindi di altre precisazioni, *rebus sic stantibus* parrebbero possibili entrambe le alternative.

turalmente, rispetto alle innovazioni recenti, il grado di incisività dell'Organismo di Valutazione. La valutazione che ogni Amministrazione Locale dovrà, quindi, svolgere sarà finalizzata ai costi/benefici derivanti dall'adozione dell'OIV, così da assumere se trasformare o meno il Nucleo di Valutazione in Organismo Indipendente di Valutazione, decisione che può comunque essere sempre assunta e probabilmente anche reversibile.

Inoltre, l'esercizio dell'opzione di costituzione dell'OIV permetterebbe anche di definirlo in forma monocratica, consentendo all'Ente di semplificare l'Organo, ma anche di assegnare ad un'unica persona le importanti responsabilità che la legge gli conferisce, rendendo al contempo però ancor più necessario uno stretto collegamento con la struttura, che può essere garantito sia da un'unità organizzativa a ciò dedicata, sia da un forte legame con il Vertice della tecnostruttura costituito dal Segretario/Direttore Generale.

Appare, altresì, chiaro che se l'adozione dell'OIV compromettesse in maniera tassativa la presenza tra i componenti del Segretario/Direttore Generale dell'Ente, come CIVIT frequentemente asserisce, sarebbe necessario riflettere in termini approfonditi sulla reale possibilità che in un Ente di medio-piccole dimensioni il solo sistema informativo per la programmazione, il controllo e la valutazione sia realmente in grado di permettere all'Organismo di Valutazione di svolgere correttamente le incombenze valutative.

Se, infatti, in Enti di grandi dimensioni le soluzioni organizzative predisposte per permettere all'Organismo di Valutazione di conoscere adeguatamente la realtà valutata si potrebbero considerare in linea di principio sufficienti, negli altri Enti risulta fondamentale a tale scopo la partecipazione nell'Organismo di Valutazione proprio del Segretario/Direttore Generale dell'Ente. Tale principio costituirebbe, al limite, un'ulteriore motivazione per evitare di trasformare il Nucleo in OIV, perdendo però un'opportunità di innovazione organizzativa.

10. Le risorse per la valorizzazione delle R.U.

Come accennato nel paragrafo 7.1, ad oggi negli Enti Locali, le Risorse per la Valorizzazione del personale sono costituite nel c.d. Fondo che si identifica come lo strumento atto a "perseguire le finalità del miglioramento della funzionalità degli uffici, dell'accrescimento dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e del riconoscimento della profes-

sionalità e della qualità delle prestazioni lavorative individuali.” Infatti, nel CCNL 31/3/1999 si dava atto che “le parti, conseguentemente, riconoscono la necessità di valorizzare le capacità professionali dei lavoratori, promuovendone lo sviluppo in linea con le esigenze di efficienza degli enti.”

L’art. 15 del correlato CCNL 1/4/1999 definiva, infatti, “che presso ciascun ente, a decorrere dal 1.1.1999, sono annualmente destinate alla attuazione della nuova classificazione del personale, fatto salvo quanto previsto nel comma 5, secondo la disciplina del CCNL del 31.3.1999, nonché a sostenere le iniziative rivolte a migliorare la produttività, l’efficienza e l’efficacia dei servizi, le seguenti risorse”.

La classificazione, inizialmente prevista, delle risorse di cui al citato art.15 veniva poi nel 2004²⁹ modificata definendo l’importante e rigida classificazione in Risorse “stabili, certe e continue” e Risorse annuali “variabili ed eventuali”. Inoltre, il successivo art. 32, oltre a determinare un aumento di risorse stabili di natura contrattuale (a decorrere dal 2003), stabiliva l’importante principio che vincolava l’ulteriore incremento di ri-

²⁹ Si riporta, per comodità, la previsione del CCNL 22/1/2004 - Art. 31 Disciplina delle “risorse decentrate”

1. Le risorse finanziarie destinate alla incentivazione delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività (di seguito citate come: risorse decentrate) vengono determinate annualmente dagli enti, con effetto dal 31.12.2003 ed a valere per l’anno 2004, secondo le modalità definite dal presente articolo.
2. Le risorse aventi carattere di certezza, stabilità e continuità determinate nell’anno 2003 secondo la previgente disciplina contrattuale, e con le integrazioni previste dall’art. 32, commi 1 e 2, vengono definite in un unico importo che resta confermato, con le stesse caratteristiche, anche per gli anni successivi. Le risorse del presente comma sono rappresentate da quelle derivanti dalla applicazione delle seguenti disposizioni: art. 14, comma 4; art. 15, comma 1, lett. a, b, c, f, g, h, i, j, l, comma 5 per gli effetti derivati dall’incremento delle dotazioni organiche, del CCNL dell’1.4.1999; art. 4, commi 1 e 2, del CCNL 5.10.2001. L’importo è suscettibile di incremento ad opera di specifiche disposizioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro nonché per effetto di ulteriori applicazioni della disciplina dell’art. 15, comma 5, del CCNL dell’1.4.1999, limitatamente agli effetti derivanti dall’incremento delle dotazioni organiche.
3. Le risorse di cui al comma 2 sono integrate annualmente con importi aventi caratteristiche di eventualità e di variabilità, derivanti dalla applicazione delle seguenti discipline contrattuali vigenti e nel rispetto dei criteri e delle condizioni ivi prescritte: art. 15, comma 1, lett. d, e, k, m, n, comma 2, comma 4, comma 5, per gli effetti non correlati all’aumento delle dotazioni organiche ivi compresi quelli derivanti dall’ampliamento dei servizi e dalle nuove attività, del CCNL dell’1.4.1999; art. 4, commi 3 e 4, del CCNL del 5.10.2001, art. 54 del CCNL del 14.9.2000 art. 32, comma 6, del presente CCNL.
4. *omissis*
5. Resta confermata la disciplina dell’art. 17, comma 5, del CCNL dell’1.4.1999 sulla conservazione e riutilizzo delle somme non spese nell’esercizio di riferimento.”

sorse stabili al riscontro di dati quantitativi tali da dimostrare la c.d. virtuosità dell'Ente³⁰.

La natura stabile o variabile delle risorse costitutive del Fondo e la loro vincolata incrementabilità non può che determinare rigidità nella destinazione ai vari istituti con i quali “si spende” il Fondo stesso, creando spesso tensioni nel momento di decisione della c.d. Ripartizione delle Risorse del Fondo (come previsto dall'art. 17 del CCNL 1/4/1999) per perseguire il “fine di promuovere effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza e di efficacia degli enti e delle amministrazioni e di qualità dei servizi istituzionali mediante la realizzazione di piani di attività anche pluriennali e di progetti strumentali e di risultato basati su sistemi di programmazione e di controllo quali-quantitativo dei risultati.”

Infatti, gli stessi CCNL prevedono che il modello di relazioni sindacali inerente la c.d. *Ripartizione* sia in parte concertativo (CCNL 31/3/1999, art. 16 c.1) e in parte negoziale (CCNL 1/4/1999, art. 4 c. 2 lett.a), prestandosi così a creare possibili situazioni di *impasse* o di improprie costituzioni e/o ripartizioni.

Un sicuro supporto, onde evitare che con risorse variabili (ad es. CCNL 1/4/1999, art. 15 c.5) si finanzino istituti retributivi di carattere fisso e continuativo (ad es. Retribuzioni di Posizione degli Incaricati di P.O.) - seppur inerenti il c.d. trattamento accessorio -, sarà sempre più validamente costituito dal Collegio dei Revisori, per la sua innovata funzione di Controllo sulla c.d. dinamica retributiva (ricordata in nota n.18, ultimo periodo).

E' opportuno, inoltre, precisare che una parte delle Risorse di cui si tratta, in particolare modo quelle derivanti dalle causali previste dal CCNL vigente ai commi 2 e 5 dell'art. 15, comporta una sorta di certificazione da parte dell'Organo di Valutazione. Per quanto riguarda il comma 2, la verifica dovrà svolgersi al fine di accertare se “gli specifici obiettivi di produttività e di qualità” siano stati effettivamente raggiunti e con quale grado. Mentre, per ciò che inerisce il comma 5, l'Organismo di Valutazione dovrà:

- preventivamente, verificare le proposte predisposte dagli Uffici e approvarle;

³⁰ Nel caso specifico si identificavano l'incidenza delle Spese del Personale sulle Entrate Correnti - per gli Enti Locali - minore del 39% e l'inesistenza di dissesto o di deficitarietà strutturale per permettere agli Enti Locali di incrementare le Risorse stabili di un ulteriore 0,5%.

- preventivamente valutare “l’entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri del trattamento economico accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività”;
- successivamente, attestare/verificare l’effettiva “attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti”.³¹

Abbinando ciò di anzi ricordato al vigente D. Lgs. 150/09 il tutto ne emerge rafforzato dalla necessità di rispettare la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della performance,³² considerando quindi comprese le valutazioni richieste dai citati commi 2 e 5 di cui infra.

E, qualora l’Organismo di Valutazione nominato fosse l’OIV, si potrebbe ritenere utile che in applicazione dell’art. 14 c. 4 lett.c) l’OIV, nel validare la Relazione sulla performance di cui all’articolo 10³³ - assicurandone la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell’amministrazione – e presupponendo che trattasi di performance sia la causale ex art. 15 c.2 (“specifici obiettivi di produttività e di qualità”), sia la causale ex art. 15 c.5 (“attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti”), proceda contestualmente anche a validarne gli effettivi risultati raggiunti.

³¹ Si ricorda che l’ARAN con il parere n. 499-15L1, che si riporta nel testo in seguito, ha provveduto a stabilire le modalità applicative del comma 5 al fine di poter cogliere correttamente lo spirito della pattuizione contrattuale.

³² Così prevede il combinato disposto del c.3 dell’art.11 e del c.2 lett- f) dell’art. 4 del D. Lgs.150/09.

³³ O analogo documento prodotto dal Controllo di Gestione, della tipologia dei Referti previsti dall’art. 198 del TUEL.

PARERE ARAN 499-L1

"Il comportamento degli enti nella specifica materia oggetto del quesito, risente senza dubbio delle condizioni organizzative locali, dai contenuti del regolamento degli uffici e servizi e dalla complessità e dal numero delle strutture. E' evidente, infatti, che non sono ipotizzabili criteri di identico contenuto in enti di ridotte dimensioni ed in enti metropolitani.

I nostri suggerimenti, quindi, sono rivolti a favorire una maggiore sensibilizzazione dei datori di lavoro locali su questa specifica problematica, cui è certamente collegato un diffuso interesse di tutte le parti coinvolte (classe di governo, dirigenza, sindacato, personale) per la possibilità di incrementare le risorse decentrate variabili di cui all'art. 31, comma 3 del CCNL 22.1.2004.

CONDIZIONI PER L'ATTUAZIONE DELLA DISCIPLINA

Ricordiamo che l'incremento delle risorse può realizzarsi legittimamente, solo qualora siano verificate in modo rigoroso (e siano quindi oggettivamente documentate) le condizioni poste dalla citata disciplina. La sussistenza di tali condizioni costituisce, tra l'altro, uno degli aspetti qualificanti del controllo sui contratti decentrati da parte dei collegi dei revisori.

Prima condizione: più risorse per il fondo in cambio di maggiori servizi. Attraverso la disposizione dell'art. 15, comma 5, gli enti possono "investire sull'organizzazione". Come in ogni investimento, deve esserci un "ritorno" delle risorse investite. Nel caso specifico, questo "ritorno dell'investimento" è un innalzamento – oggettivo e documentato – della qualità o quantità dei servizi prestati dall'ente, che deve tradursi in un beneficio per l'utenza esterna o interna. Occorre, in altre parole, che l'investimento sull'organizzazione sia realizzato in funzione di ("per incentivare") un miglioramento quali-quantitativo dei servizi, concreto, tangibile e verificabile (più soldi in cambio di maggiori servizi e utilità per l'utenza).

Prima di pensare a incrementi del fondo, è necessario pertanto identificare i servizi che l'ente pensa di poter migliorare, attraverso la leva incentivante delle "maggiori risorse decentrate", nonché i percorsi e le misure organizzative attraverso le quali intervenire.

Seconda condizione: non generici miglioramenti dei servizi, ma concreti risultati. L'innalzamento quali-quantitativo dei servizi deve essere tangibile e concreto. Non basta dire, ad esempio, che l'ente intende "migliorare un certo servizio" o "migliorare le relazioni con l'utenza" oppure che è "aumentata l'attività o la domanda da parte dell'utenza". Occorre anche dire, concretamente, quale fatto "verificabile e chiaramente percepibile dall'utenza di riferimento" è il segno tangibile del miglioramento quali-quantitativo del servizio.

Ad esempio:

- minori tempi di attesa per una prestazione o per la conclusione di un procedimento;
- arricchimento del servizio, con la previsione di ulteriori facilitazioni e utilità per l'utente (ad esempio: oltre al servizio tradizionale un nuovo servizio per rispondere alle esigenze di utenti portatori di bisogni particolari);
- nuovi servizi, che prima non venivano prestati, per servire nuovi utenti o per dare risposta a nuovi bisogni di utenti già serviti;
- aumento delle prestazioni erogate (ad esempio: più ore di vigilanza sul territorio, più ore di apertura al pubblico, più utenti serviti);
- impatto su fenomeni dell'ambiente esterno che influenzano la qualità della vita (ad esempio: grazie all'intensificazione dei controlli, riduzione di comportamenti illegali; grazie al miglioramento del servizio, riduzione di fenomeni di marginalità sociale).

Terza condizione: risultati verificabili attraverso standard, indicatori e/o attraverso i giudizi espressi dall'utenza. Per poter dire – a consuntivo – che c'è stato, oggettivamente, un innalzamento quali-quantitativo del servizio, è necessario poter disporre di adeguati sistemi di verifica e controllo.

Innanzitutto, occorre definire uno standard di miglioramento. Lo standard è il termine di paragone che consente di apprezzare la bontà di un risultato. Ad esempio: per definire lo standard di una riduzione del 10% dei tempi di attesa di una prestazione, occorre aver valutato a monte i fabbisogni espressi dall'utenza e le concrete possibilità di miglioramento del servizio.

Lo standard viene definito a partire da:

- risultati di partenza, desumibili dal consuntivo dell'anno precedente;

- risultati ottenuti da altri enti ("*benchmarking*");
- bisogni e domande a cui occorre dare risposta;
- margini di miglioramento possibili, tenendo conto delle condizioni strutturali ("*organizzative, tecniche e finanziarie*") in cui l'ente opera.

In secondo luogo, è necessario misurare, attraverso indicatori, il miglioramento realizzato. Le misure a consuntivo vanno quindi "confrontate" con lo standard, definito a monte. Per misurare il miglioramento realizzato, l'ente può anche avvalersi di sistemi di rilevazione della qualità percepita dagli utenti (ad esempio: questionari di gradimento, interviste, sondaggi ecc.)

Quarta condizione: risultati difficili che possono essere conseguiti attraverso un ruolo attivo e determinante del personale interno. Non tutti i risultati dell'ente possono dare luogo all'incremento delle risorse decentrate di cui all'art. 15, comma 5.

Devono essere, anzitutto, risultati "sfidanti", importanti, ad alta visibilità esterna o interna. L'ottenimento di tali risultati non deve essere scontato, ma deve presentare apprezzabili margini di incertezza. Se i risultati fossero scontati, verrebbe meno l'esigenza di incentivare, con ulteriori risorse, il loro conseguimento.

Secondo, il personale interno deve avere un ruolo importante nel loro conseguimento. Devono cioè essere "risultati ad alta intensità di lavoro", che si possono ottenere grazie ad un maggiore impegno delle persone e a maggiore disponibilità a farsi carico di problemi (per esempio, attraverso turni di lavoro più disagiati). Viceversa, risultati ottenuti senza un apporto rilevante del personale interno già in servizio (per esempio: con il ricorso a società esterne, a consulenze, a nuove assunzioni ovvero con il prevalente concorso di nuova strumentazione tecnica) non rientrano certamente tra quelli incentivabili con ulteriori risorse.

Quinta condizione: risorse quantificate secondo criteri trasparenti e ragionevoli, analiticamente illustrati nella relazione da allegare al contratto decentrato. La quantificazione delle risorse va fatta con criteri trasparenti (cioè esplicitati nella relazione tecnico-finanziaria) e ragionevoli (cioè basati su un percorso logico e sufficientemente argomentato). E' necessario, innanzitutto, che le somme messe a disposizione siano correlate al grado di rilevanza ed importanza dei risultati attesi, nonché all'impegno aggiuntivo richiesto alle persone, calcolando, se possibile, il valore di tali prestazioni aggiuntive (ad esempio, il costo di una nuova organizzazione per turni di lavoro). E' ipotizzabile anche che le misure dell'incremento siano variabili in funzione dell'entità dei risultati ottenuti: si potrebbero, ad esempio, graduare le risorse in relazione alla percentuale di conseguimento dell'obiettivo (risorse x per risultati effettivi pari allo standard, risorse x + 10% per risultati effettivi pari allo standard + 10%, risorse x + 20% per risultati effettivi pari allo standard + 20%; risorse zero per risultati inferiori ad una certa soglia predeterminata).

Infine, gli incrementi devono essere di entità "ragionevole", non tali, cioè, da determinare aumenti percentuali eccessivi del fondo o vistose variazioni in aumento delle retribuzioni accessorie medie pro-capite. Ricordiamo che il contratto decentrato non ha titolo per stabilire l'incremento delle risorse variabili, la cui disponibilità deve essere decisa in sede di bilancio di previsione, sulla base del progetto di miglioramento dei servizi. Nella relazione tecnico finanziaria, da allegare al contratto decentrato, deve essere, invece, chiaramente illustrato, nell'ambito della specificazione e giustificazione di tutte le risorse stabili e variabili, il percorso di definizione degli obiettivi di miglioramento dei servizi e i criteri seguiti per la quantificazione delle specifiche risorse variabili allocate in bilancio, dando atto del rispetto delle prescrizioni dell'art. 15, comma 5, del ccnl 1/4/1999.

Sesta condizione: risorse rese disponibili solo a consuntivo, dopo aver accertato i risultati. E' evidente che se le risorse sono strettamente correlate a risultati ipotizzati per il futuro, non è possibile renderle disponibili prima di aver accertato l'effettivo conseguimento degli stessi. E' necessario pertanto che le risorse ex art. 15, comma 5 siano sottoposte a condizione (in tal senso, occorre prevedere una specifica clausola nel contratto decentrato). La condizione consiste precisamente nel raggiungimento degli obiettivi prefissati, verificati e certificati dai servizi di controllo interno. La effettiva erogazione, pertanto, potrà avvenire solo a consuntivo e nel rispetto delle modalità e dei criteri definiti nel contratto decentrato.

Settima condizione: risorse previste nel bilancio annuale e nel PEG. La somma che l'ente intende destinare ai sensi dell'art. 15, comma 5, del ccnl 1.4.1999 alla incentivazione del personale deve essere prevista nel bilancio annuale di previsione e, quindi, approvata anche dall'organo competente; si tratta, infatti, di nuovi e maggiori oneri, che non potrebbero essere in alcun modo impegnati ed erogati, senza la legittimazione del bilancio.

RIEPILOGO DEI PASSAGGI PER L'ATTUAZIONE DELLA DISCIPLINA

Per poter applicare correttamente la disciplina di cui all'art. 15, comma 5, suggeriamo, in conclusione, un semplice percorso, che prevede i passaggi di seguito indicati

Primo: individuare i servizi (e prima ancora: i bisogni degli utenti a cui i servizi intendono dare risposta) su cui si vuole intervenire per realizzare miglioramenti quali-quantitativi con le caratteristiche più sopra indicate.

Secondo: definire il progetto di miglioramento dei servizi, indicando gli obiettivi da conseguire, gli standard di risultato, i tempi di realizzazione, i sistemi di verifica a consuntivo (è auspicabile che si tratti di obiettivi indicati anche nel PEG o in altro analogo documento di programmazione della gestione).

Terzo: quantificare le ulteriori risorse finanziarie variabili da portare ad incremento del fondo ai sensi dell'art. 15, comma 5 e definirne lo stanziamento nel bilancio e nel PEG; la quantificazione spetta esclusivamente all'ente e non deve essere oggetto di contrattazione (anche se, naturalmente, può "condizionare" il negoziato poiché si tratta pur sempre di una concessione fatta al Sindacato in cambio della quale l'ente dovrebbe ottenere a sua volta concessioni su altri fronti).

Quarto: stabilire nel contratto decentrato le condizioni alle quali le risorse ex art. 15, comma 5 possono essere rese disponibili; illustrare analiticamente nella relazione, allegata al contratto decentrato, i criteri seguiti per la quantificazione delle risorse.

Quinto: verifica e certificazione, a consuntivo, da parte dei servizi di controllo interno, dei livelli di risultato in rapporto agli standard predefiniti.

Sesto: eventuale erogazione delle somme, totale o parziale, in relazione ai livelli di risultato certificati dai servizi di controllo interno, secondo i criteri stabili nel contratto decentrato.

SUGGERIMENTI CONCLUSIVI

Da ultimo ci sembra importante precisare, che le risorse aggiuntive "variabili" di cui all'art. 15, comma 5 non possono essere automaticamente confermate e/o stabilizzate negli anni successivi, sulla base della semplicistica affermazione che l'ente raggiunge stabilmente e, in via ordinaria, un più elevato livello di servizi. In tal modo, infatti, si verificherebbe una (non consentita) trasformazione delle risorse da variabili a stabili, in contrasto con la disciplina del CCNL.

E' necessario, invece, che di anno in anno siano attentamente rivalutate le condizioni che hanno giustificato l'investimento sull'organizzazione. Ciò comporta che sia riformulato un nuovo e più aggiornato progetto di miglioramento dei servizi, che ridefinisca, per l'esercizio di riferimento, obiettivi importanti, credibili e sfidanti con le caratteristiche più sopra ricordate. Inoltre, è necessario che i risultati siano sempre verificati e certificati a consuntivo, sulla base di predefiniti standard.

In costanza di obiettivi da un anno al successivo - soprattutto quando emerge, sulla base dei risultati degli anni precedenti, che i livelli di servizio standard sono sistematicamente raggiunti, senza particolari difficoltà o margini di incertezza - è opportuno che gli stessi standard siano sottoposti a revisione e rivisti al rialzo. In sostanza, riteniamo che il ricorso all'art. 15, comma 5 (e a maggior ragione la riconferma delle risorse) debba avvenire in un contesto di obiettivi particolarmente difficili, sfidanti e impegnativi.

Un'ultima precisazione concerne gli enti di ridotte dimensioni. E' evidente che questi ultimi sono chiamati a dare attuazione agli adempimenti richiamati, in forme e secondo modalità opportunamente (e giustamente) semplificate. Anche il progetto di miglioramento dei servizi o gli stessi sistemi di controllo adottati a consuntivo, potranno quindi avere caratteristiche di maggiore semplicità (per esempio, dal punto di vista procedurale) rispetto agli enti di maggiori dimensioni.

11. L'incentivazione delle Performance tra individualismo, partecipazione e senso di appartenenza

Il processo di valutazione e ricompensa basato sui meriti strettamente legato alle performance individuali e organizzative non costituisce di per sé uno strumento né competitivo, né penalizzante.

Infatti, non solo le valutazioni individuali possono considerare tra gli elementi quantitativi risultanze - in termini di risultati, obiettivi, output - non solo individuali, ma anche di gruppo, ma inoltre possono prevedere metodologie in grado di misurare miglioramenti, innovazioni ed efficace gestionali (anche ambiziosi e sfidanti) tali da permettere a tutti i soggetti inseriti all'interno di tali sistemi delle valutazioni positive.

Inoltre, il c.d. approccio *cascading*³⁴ nella definizione degli obiettivi prefigura proprio il rafforzamento del senso non solo di appartenenza, ma anche della necessaria cooperazione e partecipazione interna permettendo all'Ente di raggiungere i suoi *goal*, facilitando il necessario coordinamento tra i dipendenti.

Ovviamente tali scopi si potranno raggiungere abbinando alla definizione degli obiettivi di performance, anche il periodico monitoraggio del relativo stato di avanzamento e la comunicazione e condivisione interna (ma anche esterna) di tali informazioni e dati *in itinere*.

Il problema, è necessario rilevare, nasce dall'invenzione normativa recente del c.d. *ranking* del personale e dell'attribuzione alle c.d. "fasce", prevista dall'art. 19 del D. Lgs. 150/2009 (già in precedenza ricordato).

La norma citata al comma 1 prevede, infatti, testualmente che "l'Organismo Indipendente, sulla base dei livelli di performance attribuiti ai valutati secondo il sistema di valutazione di cui al Titolo II del presente decreto, compila una graduatoria delle valutazioni individuali del perso-

³⁴ In tal senso si esprime il GAO, nel documento pubblicato nel 2003 dal titolo Results-Oriented Cultures - Modern Performance Management Systems Are Needed to Effectively Support Pay for Performance, Statement of J. Christopher Mihm - Director, Strategic Issues: "Align individual performance expectations with organizational goals. An explicit alignment of daily activities with broader results helps individuals see the connection between their daily activities and organizational goals and encourages individuals to focus on their roles and responsibilities to help achieve those goals."

Ma anche le Linee Guida bis dell'ANCI in materia di Ciclo della Performance, a pag. 6 affermano che "il processo di declinazione degli obiettivi sia nel tempo (dagli obiettivi strategici di lungo periodo a quelli operativi di breve), sia dai livelli organizzativi più elevati dell'organizzazione fino alle singole unità organizzative ed agli individui viene comunemente definito a cascata (*cascading*)".

nale dirigenziale, distinto per livello generale e non, e del personale non dirigenziale.”

Prosegue il comma 2, stabilendo che: “in ogni graduatoria di cui al comma 1 il personale è distribuito in differenti livelli di performance in modo che:

a) il venticinque per cento è collocato nella fascia di merito alta, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;

b) il cinquanta per cento è collocato nella fascia di merito intermedia, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;

c) il restante venticinque per cento è collocato nella fascia di merito bassa, alla quale non corrisponde l'attribuzione di alcun trattamento accessorio collegato alla performance individuale.”

Esplicitando, inoltre, al comma 3 che “per i dirigenti si applicano i criteri di compilazione della graduatoria e di attribuzione del trattamento accessorio di cui al comma 2, con riferimento alla retribuzione di risultato.”

Non abbiamo difficoltà ad affermare la natura iniqua di un tale meccanismo (il cui intento, invece, dovrebbe essere meritocratico e selettivo) in quanto teoricamente permette ad Enti in condizioni di servizio globalmente deficitarie e carenti di premiare il 75 % del personale, mentre impone ad Enti eccellenti di penalizzare comunque il 25 % delle proprie risorse umane. Penalizzazione che non si limita al trattamento accessorio variabile (produttività e retribuzione di risultato), ma che interessa anche il personale non dirigente rispetto alle progressioni economiche in base al principio definito dall'art. 23 comma 3 del D. Lgs. 150/09 che stabilisce come “la collocazione nella fascia di merito alta ai sensi dell'articolo 19, comma 2, lettera a), per tre anni consecutivi, ovvero per cinque annualità anche non consecutive, costituisce titolo prioritario ai fini dell'attribuzione delle progressioni economiche.”³⁵

³⁵ L'applicazione vincolante di tale principio, ai sensi dell'art. 74 c.2 del D. Lgs.150/09, è esclusa per gli Enti Locali.

12. Il Benessere Organizzativo

Concludiamo il Capitolo presentando il concetto di Benessere Organizzativo nell'ambito della Gestione del Personale, cioè esplicitando come il livello di qualità dei Servizi prodotti da un Organizzazione (Pubblica o Privata) non è solo funzione delle capacità gestionali, organizzative e di valorizzazione del Personale, seppur nell'ambito del processo più moderno di HRM, ma della più generale capacità di creare e mantenere condizioni di Benessere.

Per Benessere Organizzativo si può intendere: “la capacità di un'organizzazione di promuovere e mantenere il più alto grado di benessere fisico, psicologico e sociale di tutta la comunità lavorativa. Si fonda sull'insieme dei nuclei culturali, dei processi e delle pratiche organizzative che animano la dinamica della convivenza nei contesti di lavoro.”

Il concetto si è progressivamente definito con la stratificazione di una lunga serie di contributi che possono essere così sintetizzati:

- Direttiva quadro UE 89/391 estende i concetti di salute e sicurezza alla dimensione psicosociale
- D. Lgs. 626/94
- Strategia comunitaria per la salute e la sicurezza 2002-2006, COM/2002/0118 def.
- Direttiva 24 marzo 2004 del Ministro della Funzione Pubblica sul benessere nella P.A.
- D. Lgs. 81/2008 (valutazione del rischio psicosociale)
- D. Lgs 150/2009 (benessere funzionale al miglioramento).

E, in ultimo, con l'approvazione della Legge n. 183 del 4/11/2010) si sono definiti alcuni concetti utili a consentire una visione d'insieme.

In particolare, l'art. 7 comma 1 del D. Lgs. 165/01, come modificato dal comma 1 dell'art. 21, afferma che “le pubbliche amministrazioni garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne e l'assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso al lavoro, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro. Le pubbliche amministrazioni garantiscono altresì un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e si impegnano a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno”.

Mentre, tra i nuovi commi³⁶ anteposti al comma 1 dell'art. 57 del medesimo D. Lgs. 165/01, il comma 03 afferma che il *Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni* all'interno dell'amministrazione pubblica (costituito ai sensi del nuovo c. 01 riportato in nota n. 36) oltre ad avere compiti "propositivi, consultivi e di verifica, ... contribuisce all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, migliorando l'efficienza delle prestazioni collegata alla garanzia di un ambiente di lavoro caratterizzato:

- dal rispetto dei principi di pari opportunità,
- di benessere organizzativo e
- dal contrasto di qualsiasi forma di discriminazione e di violenza morale o psichica per i lavoratori".

Costituendo, in tal senso, la triade di caratteristiche che l'ambiente di lavoro dovrebbe possedere al fine di contribuire a:

- "ottimizzare la produttività del lavoro e a
- migliorare l'efficienza delle prestazioni".

In realtà, il concetto di Benessere Organizzativo avrebbe potuto contenere gli altri due, ma tant'è.

Da un punto di vista operativo il miglior riferimento è la citata Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica (2004), che colloca "tra le priorità di cambiamento da sostenere nelle amministrazioni pubbliche, quella

³⁶ Ecco il testo anteposto al citato c.1: "01. Le pubbliche amministrazioni costituiscono al proprio interno, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, il Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni che sostituisce, unificando le competenze in un solo organismo, i comitati per le pari opportunità e i comitati paritetici sul fenomeno del mobbing, costituiti in applicazione della contrattazione collettiva, dei quali assume tutte le funzioni previste dalla legge, dai contratti collettivi relativi al personale delle amministrazioni pubbliche o da altre disposizioni.

02. Il Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni ha composizione paritetica ed è formato da un componente designato da ciascuna delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello di amministrazione e da un pari numero di rappresentanti dell'amministrazione in modo da assicurare nel complesso la presenza paritaria di entrambi i generi. Il presidente del Comitato unico di garanzia è designato dall'amministrazione.

03. *omissis*

04. Le modalità di funzionamento dei Comitati unici di garanzia sono disciplinate da linee guida contenute in una direttiva emanata di concerto dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione.

05. La mancata costituzione del Comitato unico di garanzia comporta responsabilità dei dirigenti incaricati della gestione del personale, da valutare anche al fine del raggiungimento degli obiettivi".

di creare specifiche condizioni che possano incidere sul miglioramento del sistema sociale interno, delle relazioni interpersonali e, in generale, della cultura organizzativa.”

Per assicurare, quindi, il Benessere Organizzativo le amministrazioni pubbliche, in base alla Direttiva, devono prestare attenzione ai seguenti fattori:

- a. Caratteristiche dell'ambiente nel quale il lavoro si svolge
- b. Chiarezza degli obiettivi organizzativi e coerenza tra enunciati e pratiche organizzative
- c. Riconoscimento e valorizzazione delle competenze
- d. Comunicazione intra-organizzativa circolare
- e. Circolazione delle informazioni
- f. Prevenzione degli infortuni e dei rischi professionali
- g. Clima relazionale franco e collaborativi
- h. Scorrevolezza operativa e supporto verso gli obiettivi
- i. Giustizia organizzativa
- j. Apertura all'innovazione
- k. Stress
- l. Conflittualità.

Pare opportuno ricordare che l'assicurazione del Benessere Org.vo può essere perseguita con l'impiego di diversi strumenti diagnostici e di monitoraggio, tra cui: le Indagini di Benessere a mezzo di questionari e colloqui e un Osservatorio permanente³⁷.

L'associazione ai dati - rilevati con tali strumenti - di idonei caratteri e attributi dei lavoratori coinvolti (sesso, età, titolo di studio, categoria, settore di appartenenza, anzianità di servizio nell'Ente), permetterà di elaborarli in maniera tale da dedurre proprio eventuali criticità riconducibili

³⁷ ARPA Piemonte, ad esempio - nell'ambito dell'integrazione, con l'area tematica "Benessere organizzativo in Sanità", della deliberazione n. 31-12387 del 26 aprile 2004, avente per oggetto "Approvazione delle linee di indirizzo per la definizione di un progetto di promozione delle attività di prevenzione e sicurezza nelle strutture sanitarie", disposta con la D.G.R. 21 maggio 2007, n. 4-5899 e a seguito dell'approvazione del progetto formativo sulla promozione del benessere organizzativo nelle organizzazioni sanitarie (proposto dal Dipartimento di Psicologia dell'Università di Torino) disposta con D.G.R. 17 dicembre 2007, n. 22 - 7777 - ha dato avvio alla costituzione dell'*Osservatorio permanente sul Benessere Organizzativo* con lo scopo di misurarlo mediante un idoneo sistema di Indicatori, monitorarlo e stimolarne il miglioramento per mezzo della proposta di un adeguato *Piano di Miglioramento*, come previsto dalla citata Direttiva ministeriale.

a discriminazioni, violenze, assenza di pari opportunità o ad altri aspetti organizzativi e gestionali delle risorse umane, così da predisporre un adeguato Piano di Miglioramento, sentite peraltro le organizzazioni sindacali.³⁸

Terminiamo il Capitolo riportando il testo del punto 3 della Direttiva di cui *infra* che, potremmo affermare, chiude il cerchio di quanto si è voluto sin qui trattare, fissando altresì a nostro giudizio il massimo relativo del processo di innovazione delle pubbliche amministrazioni italiane, in termini di Gestione manageriale delle Risorse Umane.

Rilevando, infine, come l'abbinamento delle norme e degli indirizzi già vigenti con un'adeguata cultura aziendale e amministrativa realizzerebbe già oggi la condizione di gestione manageriale delle Risorse Umane nella Pubblica Amministrazione italiana e nell'interesse di tutti.

Questa Direttiva nasce anche dalla necessità di valutare l'impatto organizzativo delle riforme legislative degli ultimi anni e delle trasformazioni legate all'utilizzo delle nuove tecnologie sul personale delle amministrazioni pubbliche e di responsabilizzare la dirigenza sulla efficace gestione delle risorse umane.

Le amministrazioni sono invitate, adottando le opportune forme di relazioni sindacali, a valutare e migliorare il benessere all'interno della propria organizzazione rilevando le opinioni dei dipendenti sulle dimensioni che determinano la qualità della vita e delle relazioni nei luoghi di lavoro e realizzando opportune misure di miglioramento per:

- valorizzare le risorse umane, aumentare la motivazione dei collaboratori, migliorare i rapporti tra dirigenti e operatori, accrescere il senso di appartenenza e di soddisfazione dei lavoratori per la propria amministrazione;
- rendere attrattive le amministrazioni pubbliche per i talenti migliori;
- migliorare l'immagine interna ed esterna e la qualità complessiva dei servizi forniti dall'amministrazione;
- diffondere la cultura della partecipazione, quale presupposto dell'orientamento al risultato, al posto della cultura dell'adempimento;
- realizzare sistemi di comunicazione interna;
- prevenire i rischi psico-sociali di cui al decreto legislativo N.626/94.

³⁸ Così stabilisce il punto 4.IV della Direttiva 24 marzo 2004 del Ministro della Funzione Pubblica.