

aran newsletter

1/2008

AGENZIA
PER LA RAPPRESENTANZA
NEGOZIALE
DELLE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI

GENNAIO FEBBRAIO 2008

REDAZIONE
VIA DEL CORSO 476
00186 ROMA

EDITORIALE

**LE POLITICHE DI VALUTAZIONE
TRA MERITO ED INCENTIVO**
Seminario ARAN 26 novembre 2007

**L'AUTOVALUTAZIONE DEI DIRIGENTI
NELL'AGENZIA DELLE ENTRATE**

**MOBILITÀ E TRASFERIMENTO
NELLA GIURISPRUDENZA
DI LEGITTIMITÀ**

a

DIRETTORE

Massimo Massella Ducci Teri

DIRETTORE RESPONSABILE

Anna Maria Gaibisso

COMITATO EDITORIALE

Franco Carinci
Mimmo Carrieri
Annalisa D'Amato
Gaetano D'Auria
Carlo Dell'Aringa
Giuseppe Della Rocca
Guido Fantoni
Marcello Fedele
Giancarlo Fontanelli
Eugenio Gallozzi
Gaudenzio Garavini
Sergio Gasparrini
Franco Liso
Massimo Mascini
Vincenzo Nastasi
Mario Ricciardi

COMITATO DI REDAZIONE

Mauro Bonaretti
Carla Caprara
Elvira Gentile
Paolo Matteini
Barbara Paradisi
Arturo Parisi
Alberto Piccio
Rosario Soloperto
Valerio Talamo

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Tiziana De Florio
Cristina Pellini

REDAZIONE

Telefono 0632483265-340
Fax 0632483252

arannewsletter@aranagenzia.it
www.aranagenzia.it

STAMPA

Eurolit srl

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

ANNO XIII N. 1
GENNAIO FEBBRAIO 2008

EDITORIALE

Editoriale

di Massimo Massella Ducci Teri 2

COMMENTI

Seminario Aran "Le politiche di valutazione tra merito ed incentivo" 4

Presentazione
di Giancarlo Fontanelli 4

Contributo
di Lorenzo Bordogna 7

L'autovalutazione dei dirigenti nell'Agenzia delle entrate
di Marco Annecker 17

Mobilità e trasferimento nella giurisprudenza di legittimità
di Dario Gucciardo 29

FLASH NOTIZIE

a cura di Alessia Moroni e Barbara Paradisi
Attività svolta dall'Aran 42

OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA

a cura del Servizio Studi Aran 48

INDICE

EDITORIALE

Editoriale

All'indomani delle firme delle Ipotesi di accordo per il Comparto delle Agenzie fiscali, delle Regioni e Autonomie locali e della Sanità, che hanno seguito la sottoscrizione dei contratti per i comparti dei Ministeri, della Scuola e degli Enti pubblici non economici, è doveroso fare un primo bilancio, parziale senz'altro, sull'attuale tornata contrattuale.

Siamo prossimi ad una nuova tornata elettorale e queste righe sono scritte prima delle elezioni politiche. Nello stesso tempo, pur fra difficoltà, incertezze, interruzioni e polemiche, è in atto una riflessione nel settore privato sul sistema contrattuale mentre, per il pubblico, sono già state espresse sia dal governo uscente sia dalle organizzazioni sindacali, aperture nei confronti di una triennializzazione dei CCNL pubblici. Nel contempo, moltissime sono le prese di posizione per un superamento dell'accordo di luglio del 1993, che ha governato la contrattazione pubblica e privata negli ultimi 15 anni (con le relative importanti conseguenze economiche e sociali) senza che però sia, ancora, chiaramente emerso un nuovo progetto, una proposta, una linea interpretativa e operativa.

In questo quadro la stagione contrattuale pubblica è andata avanti. Sui numeri precedenti della rivista abbiamo dato conto dei CCNL dei Ministeri, degli Enti pubblici, della Scuola, ora sono state firmate le Ipotesi di accordo che ho citato all'inizio e per cui è *in itinere* la procedura per la definitiva sottoscrizione.

È un motivo di soddisfazione che si sia raggiunto questo risultato per comparti

così importanti sia qualitativamente che quantitativamente. L'ARAN ha fatto la sua parte con impegno, sostenuta con convinzione dai competenti Comitati di settore: il sistema, nel suo complesso, ha così consentito di definire la contrattazione in un momento che, in altri tempi, avrebbe giustificato dilazioni e rinvii.

Deve però essere motivo di riflessione il fatto che questi contratti vengono sottoscritti con più di due anni di ritardo. È un problema comune, anche nel privato – v., per esempio, il contratto dei metalmeccanici o, ancor di più, dei giornalisti – ma questo non diminuisce, semmai rafforza la convinzione che non è possibile continuare su questa linea. I contratti di lavoro hanno senso ed efficacia se sono tempestivi nel loro rinnovo e permettono quindi l'effettivo esplicarsi dello scambio tra retribuzione e lavoro, tra esigenze datoriali e diritti del lavoratore. Questo tanto più nella pubblica amministrazione a cui è legittimamente richiesto di rispondere con efficacia ed efficienza alle richieste dei cittadini e delle imprese ma anche alle sfide sociali ed economiche nello scacchiere europeo e mondiale.

Il ritardo nella sottoscrizione per i Comparti delle Agenzie fiscali, delle Regioni e Autonomie locali e della Sanità ha quindi spinto per la definizione di contratti "leggeri" pur non rinunciando a continuare, in apposite sequenze contrattuali, la definizione delle partite e delle questioni ancora aperte.

Nonostante l'istanza sindacale – condivisa dai Comitati di settore – per una rapida conclusione delle trattative e

per la erogazione di incrementi retributivi che compensassero la perdita di potere d'acquisto delle retribuzioni, le Ipotesi di accordo sottoscritte hanno segnato alcune novità significative che rappresentano dei punti fermi utili non solo per le sequenze contrattuali a cui facevo riferimento ma anche per i successivi CCNL che interesseranno altri comparti e le aree della dirigenza pubblica.

In primo luogo devono essere considerate le novità in materia di rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare, introdotte nell'Ipotesi di accordo delle Agenzie fiscali e poi, anche tramite un protocollo di intesa specifico, estese alle altre Ipotesi di accordo per Regioni e Autonomie locali e per la Sanità. La materia disciplinare, inoltre, è stata oggetto di una ampia revisione contrattuale a partire dal CCNL Ministeri e ora ulteriori modifiche sono state apportate. Deve essere considerata una importante risposta all'opinione pubblica, turbata da notizie che sembravano dare l'impressione di una pubblica amministrazione non in grado di reagire a gravi comportamenti anche a rilevanza penale. Essa costituisce, inoltre, la dimostrazione che la contrattazione collettiva è in grado di essere tempestiva ed efficace nel dare delle risposte concrete, nell'ambito delle proprie competenze, senza invadere campi non propri.

È la conferma della validità dello spirito della riforma voluta con il D.Lgs. n. 29/93 e poi dal D.Lgs. n. 165/2001: la contrattazione come strumento più agile e versatile rispetto al precedente regime pubblicistico. Non si può non ricordare, a questo riguardo, che un progetto di legge, che doveva modificare alcune norme legislative attinenti proprio al rapporto fra procedimento disciplinare e procedimento penale nel settore pubblico, dopo essere stato approvato alla Camera dei deputati è poi decaduto con la fine della legislatura.

Altro tema importante, nelle Ipotesi di accordo per gli Enti locali e per la Sanità, è stata la previsione di un periodo

minimo di due anni in una posizione economica prima di poter partecipare alle procedure per una nuova progressione. Molte erano state le critiche sul sistema di progressione professionale perché alcuni lo ritenevano imperniato esclusivamente sull'anzianità. A prima vista può sembrare un paradosso che sia stato inserito un periodo di permanenza minima. In realtà, però, in questo modo si sgancia l'anzianità dai criteri di valutazione e la si pone solo come un prerequisito, una condizione necessaria ma non più sufficiente per una valutazione che si deve invece basare su altri elementi come l'impegno, le competenze, la disponibilità e la flessibilità, ecc.

Altro elemento significativo, che riguarda solo il Comparto Sanità, attiene alla disciplina dell'orario di lavoro, questione particolarmente importante in un settore come quello della salute in cui la continuità assistenziale è una necessità e un diritto dei cittadini.

La Legge Finanziaria 2008 ha previsto la non applicabilità al servizio sanitario di alcune norme in materia di periodo di riposo, successivamente, il cd. "decreto milleproroghe" ha invece sospeso l'applicabilità della previsione della Finanziaria. In questa situazione di incertezza, il contratto ha proposto una regolamentazione che, nel rispetto, da un parte, delle necessità delle aziende sanitarie e del servizio e, dall'altra, dei diritti e della tutela anche fisica dei lavoratori, permette di contemperare effettivamente le opposte esigenze. Insomma il compito che ogni buon contratto dovrebbe svolgere.

In sintesi, possiamo dichiararci soddisfatti del lavoro sin qui svolto, anche perché, definiti i contratti nazionali ed il biennio 2006-2007 dei principali comparti del lavoro pubblico, si rende meno arduo l'approfondimento per la definizione del nuovo sistema di contrattazione che il nuovo Governo dovrà, auspicabilmente, affrontare con le parti sociali.

Massimo Massella Ducci Teri
Presidente ARAN

COMMENTI

Le politiche di valutazione tra merito ed incentivo

Seminario ARAN 26 novembre 2007

PRESENTAZIONE

Sempre più frequentemente, economisti, commentatori, esperti, individuano nella Pubblica Amministrazione un elemento di debolezza del sistema produttivo, tanto da determinare, con le proprie inefficienze, costi aggiuntivi che minano la competitività del sistema economico. In particolare, viene posto sotto accusa il personale, valutato scarsamente professionale e indisponibile a svolgere con impegno il proprio lavoro. Non spetta certo a me la difesa d'ufficio, né giustificare comportamenti che indubbiamente, in alcuni casi, meriterebbero adeguati interventi repressivi. Mi sembra, tuttavia, immotivata e non oggettiva la generalizzazione del giudizio. Un'analisi più attenta rivela, in effetti, che nel Pubblico Impiego vi sono sicuramente sacche di inefficienza, ma vi sono anche settori, non pochi, di eccellenza. Anche l'accusa generalizzata ai dipendenti non trova adeguati riscontri: in primo luogo, è un giudizio che non tiene conto dei molti dipendenti che affrontano il lavoro con serietà, efficienza e responsabilità; in secondo luogo, sottovaluta l'inefficienza "di sistema", dovuta non tanto ai singoli ed al loro scarso impegno, ma riconducibile all'organizzazione nel suo complesso. Giova in proposito ricordare anche i tanti casi di manager provenienti dal settore privato che, non sempre, ottengono migliori prestazioni dei loro colleghi pubblici.

Giusto quindi sottolineare i casi meritevoli di condanna, in alcun modo giustificabili, anche se spesso vi è una amplificazione dei mezzi di comunicazione. Ma si tratta appunto di "casi", che vanno affrontati e risolti sul piano disciplinare.

Si pone, invece, su un piano diverso la questione di come favorire lo sviluppo organizzativo e l'attenzione ai risultati, terreno tipico dei sistemi di valutazione.

Ritengo che migliorare il funzionamento della Pubblica Amministrazione sia necessario e sia possibile seguendo alcune linee portanti.

Innanzitutto è necessario favorire la cultura del merito, premiando coloro che operano con passione, impegno e professionalità, eliminando le sacche di inefficienza; premiare le strutture ed i dipendenti più virtuosi mettendoli a confronto ed in rapporto competitivo; sanzionare le inefficienze e l'improduttività, fino a giungere al licenziamento del dipendente irrimediabilmente improduttivo; introdurre poche e chiare misure sulla valutazione del merito, del risultato, dell'efficienza e della produttività. Anche parte consistente della retribuzione deve essere collegata al merito collettivo ed individuale, eliminando la distribuzione dei premi a pioggia o a rotazione, che rappresentano la pietra tombale del miglioramento dei servizi e della qualità dei prodotti.

Il meccanismo premiale perde di qualsiasi efficacia in mancanza di un adeguato sistema di valutazione, senza

il quale le retribuzioni non potranno essere legate al merito ed ai risultati. Occorre però affrontare l'argomento con sano realismo, coscienti che la valutazione nel settore pubblico, non è impossibile, come tendono ad affermare tutti coloro che si rifiutano di introdurre sistemi di modernizzazione ed innovazione, per conservare privilegi acquisiti, ma certamente più complessa rispetto al settore privato.

Se nel settore privato, l'imprenditore e gli azionisti curano con particolare attenzione la competitività e la produttività, compreso il rendimento del personale che ne rappresenta l'asse portante, lo stesso non avviene nella Pubblica Amministrazione, nelle quali i datori di lavoro non gestiscono interessi propri.

Ed a ben poco vale il ragionamento, certo giusto, che proprio perché gestiscono interessi della collettività dovrebbero avere maggiore oculatezza e sentirsi maggiormente responsabili del buon andamento dell'azienda pubblica.

Ciò che si persegue, in modo prioritario, è la ricerca del consenso, della pace sociale e troppo spesso prevalgono il legame di appartenenza, la scelta legata al vincolo associativo, piuttosto che al merito ed alla professionalità, la raccomandazione più che il riconoscimento dell'efficienza e delle capacità, tutti elementi che sono al di fuori della logica imprenditoriale privata.

Ma se le cose stanno così si potrebbe concludere che la partita è persa e non ci sono rimedi possibili. Credo, invece, come dimostra anche l'esperienza di altri paesi, che questa conclusione non sia corretta.

Sono invece convinto che l'introduzione di un corretto sistema di valutazione possa contribuire a modificare con efficacia le criticità rappresentate, se necessario con provvedimenti di legge.

Personalmente, non credo molto nello strumento legislativo applicato a questo ambito. Preferirei, invece, un percorso diverso, appunto quello culturale, che

veda un coinvolgimento di tutte le realtà che ruotano intorno alle attività pubbliche: gli amministratori, la dirigenza, i dipendenti, le organizzazioni sindacali, le associazioni degli utenti, i giornalisti specializzati, i centri di ricerca.

Il ricorso alla valutazione va generalizzato in tutta la Pubblica Amministrazione e va considerato come uno strumento fondamentale per rendere più efficaci ed efficienti i servizi erogati, individuando una base comune alle varie attività di valutazione nell'ambito dei diversi ambiti di intervento.

Ciò non significa pensare ad un sistema omogeneo per tutti gli uffici, in quanto diversi sono i compiti, gli obiettivi ed i risultati attesi.

Dobbiamo tuttavia riconoscere che, ad oggi, la valutazione non ha prodotto i risultati sperati e, salvo rare eccezioni, è stata utilizzata come giustificazione ex post della retribuzione di produttività. Si è così avuto uno scarso effetto pratico. Risulta, perciò, imprescindibile l'esigenza di rivedere e rivalutare gli strumenti tecnici ad essa collegati, attraverso una loro semplificazione, il superamento di inutili (o dannose) procedure burocratiche, l'eliminazione di pesanti sovrastrutture, l'attribuzione dei compiti a persone di riconosciuta esperienza, l'individuazione di elementi di specificità rispetto al lavoro privato che troppo spesso vengono trasferiti acriticamente nel pubblico, con scarsi risultati.

La eccessiva diversità di metodologie utilizzate, senza una evidente motivazione, determina una estrema differenziazione delle modalità di valutazione anche se, come già accennato, per alcuni aspetti può risultare positivo, in quanto le realtà territoriali e funzionali sono tra loro caratterizzate da elementi di specificità. Tuttavia la situazione risulta così variegata, per cui è plausibile ritenere che sia frutto di un approccio culturale superficiale privo di una conoscenza di base e di una convinta volontà attuativa.

Così anche gli obiettivi ed i risultati che si vogliono ottenere sono fra loro disomogenei e contribuiscono a rendere debole il sistema nel suo complesso, che perde di credibilità, con il rischio di essere considerato inutile.

Queste conseguenze sono evidenziate dalla lettura dei risultati, in genere appiattiti verso l'alto, tanto da rappresentare una distorsione che annulla il valore dello strumento valutativo, il quale, invece, dovrebbe far risaltare le realtà che funzionano, rispetto a quelle che non raggiungono i risultati, o funzionano meno bene. L'appiattimento non stimola la ricerca di raggiungere risultati migliori, né la volontà e l'impegno di ricercare comportamenti virtuosi, per attrezzare meglio, sul piano organizzativo e qualitativo, il lavoro degli uffici pubblici, mentre non vengono premiati né la professionalità, né la maggiore efficienza ed efficacia degli interventi rivolti al cittadino.

La inadeguatezza degli indicatori utilizzati per la misurazione dipende anche dalla difficoltà di quantificare l'attività di indirizzo, programmazione, controllo, prevenzione, regolazione che non hanno riferimenti quantitativi e che impongono uno sforzo di ricerca più significativo rispetto alle aziende, dove gli obiettivi sono più semplici ed immediati: profitto, quote di mercato, vendite.

Pertanto i sistemi di valutazione nella P.A. diventano autoreferenziali e i fattori della valutazione rimangono chiusi all'interno degli apparati amministrativi, escludendo in molti casi anche l'apporto dei nuclei di valutazione. Inoltre l'indicazione degli obiettivi annuali che, teoricamente, dovrebbero essere indicati nel dicembre dell'anno precedente o, al più, nel mese di gennaio dell'anno di riferimento, spesso si sposta in avanti di alcuni mesi, riducendo il tempo utile per il raggiungimento dei risultati e aumentando così il livello di conflittualità fra valutatori e valutati. Ciò mette a rischio la capacità del

sistema di premiare i comportamenti virtuosi aumentando la difficoltà di aggredire le inefficienze ed i disservizi, per l'incapacità di cogliere in modo adeguato gli aspetti qualitativi dell'azione amministrativa.

Non meno rilevante, per una più corretta applicazione dei sistemi di valutazione, sarebbe l'effettivo passaggio da una amministrazione giudicata sugli atti ad una amministrazione misurata realmente sui risultati, ma per questo sarebbe necessaria una profonda modifica della legislazione sui controlli della Magistratura contabile e di quella giurisdizionale.

In realtà, non è ancora superato il fondamento giuridico di una amministrazione che trae la legittimazione e la valutazione della propria attività unicamente dal rispetto della norma e delle procedure.

Infatti non si è ancora passati, pur nelle difficoltà e con le complessità innegabili, ad una amministrazione attenta al risultato che favorirebbe criteri di valutazione propri della gestione aziendale, come l'efficienza, l'efficacia e l'attenzione al cittadino.

In queste condizioni, nonostante gli sforzi compiuti nella contrattazione collettiva, i sistemi di valutazione trovano difficoltà a favorire il miglioramento della produttività.

Proprio su questi temi l'ARAN ha organizzato, il 26 novembre 2007, presso la propria sede, il seminario sul tema "Le politiche di valutazione tra merito ed incentivo". A tale incontro hanno partecipato insigni studiosi ed esperti che hanno trattato alcuni interessanti aspetti della materia, stimolando un proficuo dibattito tra i presenti.

Riteniamo pertanto utile, per contribuire ad ampliare la conoscenza del tema della valutazione, iniziare la pubblicazione di alcuni contributi partendo da quello del prof. Lorenzo Bordogna.

Giancarlo Fontanelli
Comitato direttivo ARAN

Contributo del prof. Lorenzo Bordogna
Direttore del Dipartimento di Studi
del Lavoro dell'Università di Milano

PREMESSA

Il tema della valutazione della performance della pubblica amministrazione, e più in generale dei servizi pubblici, non è nuovo, né è tipico del nostro paese. Esso è al centro di quel movimento di riforma della pubblica amministrazione che da circa due decenni, con intensità e forme diverse, interessa la maggioranza dei paesi di area Oecd, spesso indicato con l'etichetta di *New public management* (NPM). Non solo le iniziative dei governi in argomento si sono moltiplicate negli anni, ma ormai, specie nei paesi anglosassoni, esiste una letteratura vastissima dedicata a questi problemi, nella forma sia di lavori monografici che di riviste specialistiche, ma anche di documenti interni alla pubblica amministrazione. Non è possibile in questa sede una trattazione sistematica del tema, né chi scrive ne ha la competenza. Mi limiterò quindi ad alcune semplici osservazioni di carattere generale ed introduttivo, al fine di fornire spunti per la discussione, tratti per lo più dalla recente esperienza inglese, che possono essere approfonditi in altri interventi e nel dibattito¹.

PERCHE' E' IMPORTANTE LA VALUTAZIONE E PER QUALI FINALITÀ SI VALUTA

La valutazione non è un fine in sé, ma uno strumento di gestione delle organizzazioni, sia pubbliche che private. Uno strumento funzionale a molte e diverse finalità. Per richiamarne solo alcune, si può valutare per esercitare controlli efficaci, per introdurre incentivi a strutture e al personale, per 'rendere conto' a principali interni e esterni, per aiutare utenti e cittadini nei loro orientamenti e

nello loro decisioni, per apprendere e migliorare l'organizzazione, per formulare e riformare le politiche pubbliche.

Al di là delle possibili articolazioni e finalità dei processi di valutazione, e della loro multidimensionalità, l'enfasi crescente sulla valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni, come già ricordato, è strettamente legata all'approccio del *New Public Management*, che dalla metà degli anni ottanta ha dominato l'agenda della riforma del settore pubblico in molti paesi industrializzati. Fondato sugli assunti della scuola della *Public choice*, sulle teorie economiche dell'organizzazione (teoria dei costi di transazione, teoria dell'agenzia) e su varie versioni degli approcci manageriali, il NPM ha introdotto un importante mutamento di prospettiva nella gestione della pubblica amministrazione, articolato su due aspetti essenziali: il tentativo di ridurre o persino eliminare ogni differenza tra settore pubblico e settore privato, da un lato, e, dall'altro, lo spostamento di attenzione dalla responsabilità rispetto al processo alla responsabilità sui risultati (Hood 1991 e 1995). Di qui – al di là della condivisione di questo programma - una serie di implicazioni che includono, tra altre, l'enfasi su un più elevato potere discrezionale della dirigenza; l'importanza di standard espliciti, formali e misurabili di performance, in contrapposizione alla tradizionale fiducia nelle competenze professionali del personale, specie dei dirigenti; la focalizzazione sul controllo degli *output* e degli *outcome* delle amministrazioni piuttosto che sul controllo degli *input* e dei processi, come era prevalentemente nell'amministrazione weberiana tradizionale (o almeno nel suo idealtipo). L'enfasi sulla valutazione della performance è dunque legata, oltre che alle pressioni economiche per una maggiore efficienza delle pubbliche amministrazioni, ad una trasformazione dell'amministrazione stessa, alla crescente eterogeneità della sua composizione interna, allo sviluppo

sempre maggiore di personale e di attività dedicati alla produzione e fornitura di servizi ai cittadini/utenti, accanto all'attività tradizionale di supporto all'esercizio delle funzioni autoritative dello Stato.

Processi di valutazione della performance, utilmente applicabili in ogni organizzazione, acquisiscono particolare rilevanza nella amministrazione pubblica perché spesso qui manca, o è difficilmente praticabile, quel meccanismo correttivo fondamentale di performance organizzative deficitarie costituito dall'*exit*, dalla possibilità di uscita. Come ci ricorda il classico e ben noto lavoro di Albert Hirschman (1970), esistono due meccanismi fondamentali per reagire al declino delle imprese, delle organizzazioni e degli Stati. Uno è l'*exit*, il votare con i piedi, il rivolgersi ad altri fornitori, tipico del mercato (concorrenziale). Attraverso questa strada – estremamente semplice e parsimoniosa, ove disponibile - cittadini, utenti e consumatori segnalano la loro insoddisfazione alle organizzazioni di appartenenza ed esercitano la propria pressione perché esse migliorino i beni e servizi offerti. L'altro è il meccanismo della *voice*, della protesta, della esplicita manifestazione di insoddisfazione rivolta ai responsabili delle organizzazioni di appartenenza; un meccanismo più costoso del precedente, perché richiede impegno personale, tempo, risorse, spesso conoscenze adeguate.

Ora, il mercato, con il suo meccanismo fondamentale dell'*exit*, nella pubblica amministrazione spesso è limitato, in alcuni casi è praticamente inesistente, a volte è costoso, a volte ha effetti controproducenti, se non accompagnato da adeguati correttivi. Non sempre consentire la scelta illimitata da parte dei cittadini/utenti tra fornitori di servizi pubblici alternativi è la soluzione ottimale. Gli economisti ci ricordano, ad esempio, che dove esistono elevate asimmetrie informative, come spesso nel caso dei servizi sanitari, permettere la scelta

illimitata del fornitore può avere effetti controproducenti. E' anche per questo che nell'esperienza del *National Health Service* inglese, in caso di necessità di servizi ospedalieri, la possibilità di scelta da parte dei pazienti è stata introdotta solo da pochi anni (dal 2005), guidata dai medici di base e all'interno di un numero limitato di fornitori (4 o 5, anche se se ne prevede una estensione). Un discorso analogo riguarda anche il settore dell'istruzione obbligatoria, dove la possibilità di scelta illimitata, come sottolineano vari studi di economisti inglesi e americani, può produrre i cosiddetti fenomeni di *cream skimming*, ovvero di scuole che si 'appropriano' degli studenti migliori mentre il resto del sistema si deteriora. Il che non comporta, dal punto di vista delle politiche pubbliche, l'indicazione di eliminare ogni possibilità di scelta, ma la necessità di introdurre adeguati meccanismi correttivi per evitare o ridurre gli effetti indesiderati. In tutti i casi ricordati, dunque, in cui nel settore pubblico meccanismi di scelta non possono essere introdotti, o è troppo costoso introdurli, o possono avere effetti controproducenti, la valutazione della performance, e la connessa comunicazione dei risultati agli utenti/cittadini, possono esercitare un ruolo molto rilevante. Anche sotto questo profilo l'esperienza inglese, a partire dagli ultimi anni '90, fornisce utili indicazioni. Sia le strutture scolastiche che le strutture sanitarie (ospedaliere) sono sottoposte a processi di valutazione molto accurati, fino al limite dell'ossessivo secondo alcuni osservatori, relativi sia alle performance accademiche e sanitarie, sia al funzionamento organizzativo interno. Tali processi danno luogo poi ad una informazione sintetica, efficace, trasparente e facilmente accessibile agli utenti. Nel caso della scuola, ad esempio, vengono annualmente prodotte le cosiddette *school league tables*, ovvero una graduatoria sintetica delle scuole pubbliche, che tiene conto di numerosi indicatori di qualità, resa facilmente accessibile alle famiglie in

modo da orientare la loro scelta. Peraltro, la pubblicazione di queste graduatorie è normalmente accompagnata da ampi commenti sia sulla più autorevole e prestigiosa stampa nazionale che su quella locale, a testimonianza dell'interesse pubblico che esse suscitano. Un sistema analogo si applica anche agli ospedali, con la pubblicazione dall'inizio degli anni 2000 di una graduatoria basata su un numero di stelle fino a 3 (*star rating system*), che sintetizza in maniera semplice ed efficace un insieme molto ampio e composito di indicatori; il sistema delle stelle è stato modificato nel 2006-2007, ma la logica della valutazione della performance, e dell'informazione pubblica dell'esito della valutazione stessa, non è mutata.

Entrambe queste esperienze, con alcune cautele e qualificazioni su cui tornerò tra poco, sono a mio avviso esempi istruttivi di come la valutazione possa essere messa efficacemente al servizio sia dell'*exit* (nei limiti in cui questa opzione è possibile) che della *voice* da parte dei cittadini/utenti. E confermano anche come l'enfasi sulla *performance assessment* sia probabilmente uno dei lasciti più positivi portati dal *New Public Management* nella riforma delle amministrazioni pubbliche, mentre su altri aspetti è lecito nutrire qualche riserva. Non che la valutazione della performance non sia importante anche per le aziende private che operano sul mercato, ma lì, appunto, al di là di ogni enfasi ideologica, c'è una sorta di valutatore di ultima istanza costituito precisamente dai meccanismi di mercato, i quali sanciscono chi ha successo e chi no, discriminano tra i fornitori che soddisfano la domanda degli utenti/clienti e quelli che forniscono prodotti/servizi ritenuti insoddisfacenti. Tanto più questo regolatore è inesistente, o è inopportuno attivarlo (e, come abbiamo visto, non mancano nel settore dei servizi pubblici casi del genere), la realizzazione di adeguati processi di valutazione è di grande importanza.

CHI E COSA VALUTARE

Appurata l'importanza dei processi di valutazione, questioni importanti sono poi chi e come valutare. Valutare le strutture o le persone? E, nel secondo caso, valutare tutto il personale o solo una parte di esso? Queste domande implicano semplificazioni estreme, ma nascondono anche problemi reali di scelta. Tuttavia, almeno in certa misura, l'alternativa è più apparente che reale. La valutazione, positiva o negativa, di una struttura non può non essere, più o meno immediatamente, anche la valutazione della persona o del gruppo che ne ha la responsabilità di direzione. Almeno a questo livello, vi è un legame tra i due processi.

Nel già citato caso del sistema scolastico inglese, ad esempio, una agenzia (semi-)indipendente², *Office for Standards in Education (Ofsted)*, istituita nei primi anni novanta e riformata a partire dal 1° aprile 2007 dall'*Education and Inspections Act* dell'anno precedente, svolge periodicamente una valutazione di tutte le strutture scolastiche pubbliche, attraverso un sistema capillare di ispezioni che ogni due – tre anni, con una maggiore frequenza per gli istituti più critici, valuta in profondità ciascuna struttura, sia negli aspetti didattici e di apprendimento che organizzativo-gestionali. Al termine delle ispezioni - nelle quali vengono sentiti docenti, alunni, famiglie e in generale tutti gli *stakeholders* interni ed esterni - vengono predisposti dei (breve) rapporti che sono consegnati al *Board of governors*, ai capi di istituto e agli interessati, sono facilmente accessibili da chiunque sul sito di Ofsted (anno per anno, istituto per istituto), ed una sintesi è fatta avere anche ai genitori di tutti gli allievi. Dopo la riforma avviata nel 2007, che ha tenuto conto delle osservazioni dei valutati stessi, le ispezioni sono state in parte alleggerite, rese meno intrusive e basate in misura maggiore che in passato sull'autovalutazione della struttura interessata, più marcatamente

orientate a finalità di miglioramento della qualità ed efficacia dei servizi offerti. Ma la sostanza non è mutata. E' da notare che il processo di valutazione riguarda normalmente la performance della struttura rispetto agli obiettivi stabiliti nella pianificazione strategica nazionale (v. par. successivo), non direttamente il personale. Ma una valutazione negativa della struttura ha ripercussioni abbastanza immediate sul responsabile della scuola stessa. In caso di aree o attività valutate negativamente, o anche di singoli docenti, sarà il responsabile della struttura a prendere provvedimenti (si noti che le singole scuole hanno autonomia di assumere e licenziare il personale).

Nel caso degli ospedali e delle strutture sanitarie, dove la valutazione è fatta annualmente da un'altra agenzia indipendente sulla base di dati forniti dalle strutture stesse, la *Healthcare Commission*, una valutazione positiva può tradursi in maggiori risorse e soprattutto in maggiore autonomia. Dopo l'introduzione dei *Foundation Trusts* nel 2003-2004, ad esempio, solo agli ospedali con il massimo di stelle è stata concessa la possibilità di assumere la nuova forma giuridica, dotata di maggiore autonomia gestionale e maggiori risorse finanziarie.

La questione relativa a "chi valutare" comporta anche un ulteriore interrogativo, ovvero fino a dove, nella scala gerarchica del personale, sia opportuno spingere i processi (formalizzati) di valutazione ai quali collegare effetti retributivi: fermarsi al livello dirigenziale ed alla fascia alta dei non-dirigenti, o includere anche i livelli inferiori di inquadramento, fino a coinvolgere l'intero personale? La questione è rilevante, perché vi è un possibile trade-off (sul quale torniamo più avanti) tra effetti motivazionali e incentivanti della valutazione, e dell'individualizzazione dei trattamenti, e costi di transazione che vengono a gravare sull'organizzazione (Bordogna 2007).

PIANIFICAZIONE STRATEGICA, PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA E VALUTAZIONE

Un altro elemento interessante dell'esperienza inglese è l'integrazione tra i processi di valutazione (delle strutture ed eventualmente del personale in esse impiegato), il processo di programmazione finanziaria e di formazione del bilancio dello Stato, e la definizione e attuazione degli obiettivi strategici del governo. Una integrazione che nel caso in questione si svolge sotto la stretta regia di un attore centrale, rappresentato dal Ministero del Tesoro. E' infatti nell'ambito delle procedure periodiche di *spending review*, direttamente coordinate dal Tesoro, che si realizza l'articolazione delle priorità politiche in obiettivi strategici, obiettivi operativi e *performance targets*. Tali procedure valutano i programmi di spesa dei singoli ministeri e definiscono i piani per gli anni successivi, in genere ogni due anni per il triennio successivo. Nel 1998 si è avuta la prima *Comprehensive Spending Review*, cui sono seguite *spending reviews* nel 2000 per il periodo 2001-2004, nel 2002 per il 2003-2005, nel 2004 per il 2005-2008, ed è attualmente in corso, a dieci anni di distanza dalla prima, una *Comprehensive Spending Review* per il periodo 2008-2011. Parte integrante della procedura è la definizione di accordi tra il Tesoro e i singoli ministeri, detti *Public Service Agreements* (PSAs), nei quali, a partire dalle priorità politiche, vengono stabiliti obiettivi strategici, obiettivi operativi e *targets* dei ministeri, sui quali sarà esercitata l'attività di monitoraggio e di valutazione. Secondo un documento del Tesoro del 2000, confermato nel 2004 e nel 2006³, l'introduzione dei PSA a partire dalla *spending review* del 1998, che legano l'allocazione delle risorse e i programmi di spesa dei ministeri a obiettivi specifici e misurabili, ha costituito una pietra miliare nel miglioramento della qualità dei servizi pubblici.

E' da notare come, nell'indicare il "cosa" perseguire, i PSA non si fermano a finalità o priorità politiche molto generali, ma arrivano ad individuare, in un processo a cascata, un insieme di obiettivi operativi e singoli *performance targets* per ciascun ministero o struttura di erogazione di servizi. Più dettagliati *Service Delivery Agreements* e *Technical Notes* definiscono poi le linee guida circa il "come" perseguire gli obiettivi individuati, nonché i relativi indicatori e le fonti di dati per la misurazione delle attività e dei risultati conseguiti. Su tali obiettivi e *target* specifici vengono poi esercitati il monitoraggio e la valutazione della performance, anche del personale. Come già ricordato, gli obiettivi riguardano di norma un periodo triennale, ma possono anche abbracciare un arco temporale più lungo (come ad esempio per quanto riguarda la riduzione del numero di bambini che vivono in condizioni di povertà), ed in non pochi casi possono coinvolgere l'azione di più ministeri, e quindi comparire in più PSA. Ciascun PSA contiene infine una dichiarazione di responsabilità, relativa al Ministro o alla combinazione di Ministri e amministrazioni che sono responsabili dei vari *targets*. Il tutto – piani di spesa, PSA, obiettivi specifici e metodi di misurazione - è facilmente accessibile in rete sul sito del Tesoro da parte di chiunque sia interessato (www.hm-treasury.gov.uk/spending_review), così come informazioni relative alla performance dei servizi pubblici. E' altresì da sottolineare come gli obiettivi definiti nei PSA si riferiscano sia a *outcomes* relativi a politiche specifiche di ciascun ministero, sia a risultati relativi ad una maggiore efficienza e al miglioramento dell'attività istituzionale ordinaria di ciascuna amministrazione. Per dare un'idea, un esempio di obiettivi del primo tipo è l'impegno del Ministero del Lavoro e delle Pensioni, definito nel PSA del 2004, di dimezzare entro il 2011 il numero dei bambini che vivono in famiglie povere rispetto alla situazione del 1998-99; questo, peraltro, è anche un

esempio di obiettivo congiunto tra il Ministero in questione e il Ministero del Tesoro. Un esempio del secondo tipo è l'impegno dello stesso Ministero, sempre nel PSA del 2004, di realizzare guadagni annuali di efficienza di almeno 960 milioni di sterline entro il 2007-2008, attraverso misure che prevedono, tra l'altro, una riduzione totale di circa 30.000 posti di *civil servant*, la ricollocazione di 10.000 posti in ruoli di *front-line* e lo spostamento di 4.000 al di fuori dell'area di Londra e del Sud-Est. Analogamente, per il Ministero dell'Istruzione, due esempi di obiettivo del primo tipo sono la riduzione entro il 2008 della percentuale di scuole nelle quali meno del 65% degli allievi raggiunge il livello 4, così come il raggiungimento in tutte le scuole del livello 5 o superiore sia in inglese che in matematica e scienze da parte di almeno il 50% degli allievi. Ed un esempio di obiettivi del secondo è la realizzazione di guadagni di efficienza annuali di almeno 4.3 milioni di sterline entro il 2007-2008 (con la possibilità di reinvestirne una parte in attività *front-line*), attraverso, tra l'altro, misure di riduzione di 1960 posti di *civil servant*, di cui 1460 nel Ministero centrale e 500 nell'*Office for Standards in Education*. Il Tesoro, dunque, in vista dei periodici programmi di spesa, svolge un importante ruolo di coordinamento e supervisione, cercando di dare coerenza a tutta l'attività della pubblica amministrazione, controllando non solo gli obiettivi di efficienza ma anche quelli di efficacia e relativi agli *outcomes*, che sono gli aspetti che più interessano i cittadini. Ovviamente, questa attività centralizzata di coordinamento e controllo comporta notevoli oneri burocratici, ed è essa stessa soggetta a valutazione allo scopo di possibili auto-correzioni. Così, a partire dalla *spending review* del 2000 è stato ridotto in assoluto il numero dei *targets* previsti nei PSA, onde alleggerire il carico di controlli e di adempimenti informativi che il processo di definizione degli obiettivi e di *performance assessment*

inevitabilmente comporta su ministeri, scuole, ospedali, e organizzazioni *front-line*. E' poi diminuita la proporzione dei *targets* relativi ai processi e agli *outputs*, e aumentata quella relativa agli *outcomes*. Oltre a ciò, è stata progressivamente affinata e semplificata la specificazione delle modalità di misurazione della performance delle amministrazioni rispetto agli obiettivi indicati nei PSA, e, specie a partire dal 2004, si è posta enfasi sul coinvolgimento degli operatori dei servizi e dei vari *stakeholders* anche a livello decentrato nella definizione e misurazione degli obiettivi, allo scopo di contrastare comportamenti di "gaming" da parte delle strutture valutate ed effetti perversi ben noti in letteratura. Un approccio crescentemente decentrato alla fornitura dei servizi pubblici, specie dal 2004, si è accompagnato alla definizione di robusti standard nazionali al fine di evitare disparità territoriali e locali nella qualità dei servizi forniti ai cittadini. Al di là di possibili approfondimenti, ciò che ben documenta l'esperienza in esame è l'importanza del processo di definizione degli obiettivi ai fini di un efficace sistema di valutazione della performance: gestione della performance e valutazione della performance sono strettamente collegati.

VALUTAZIONE E INCENTIVI

Si è già detto qualcosa sul legame, nell'esperienza esaminata, tra valutazione della performance e incentivi. Questi ultimi possono riguardare sia la struttura che il personale. Nel caso della scuola, il legame tra valutazione della performance della struttura e incentivi retributivi del personale sembra debole o assente, a parte ovviamente il non trascurabile rischio di perdere il posto da parte del dirigente responsabile dell'istituto o di singoli docenti. Nel caso degli ospedali, come si è visto, il legame con gli incentivi riguarda in

primo luogo le risorse finanziarie assegnate alle strutture (che possono avere effetti indiretti sui compensi del personale) e la loro maggiore autonomia gestionale e di bilancio una volta trasformate in *Foundation Trusts*. Un legame più stretto sembra esserci per quanto riguarda il personale dell'amministrazione centrale dello Stato (circa 500 mila addetti), ed in particolare i *senior civil servants*, ovvero il nucleo dirigenziale, composto di poco meno di 4.000 persone. In proposito, ad esempio, le linee guida relative al 2007-2008 per la gestione della performance del *senior civil service* raccomandano un legame più stretto tra obiettivi della struttura fissati nei PSA e obiettivi individuali, a cui è legato un sistema di bonus annuali⁴.

Il tema merita naturalmente ben più accurati approfondimenti, al di là di queste osservazioni estremamente scarse. Tuttavia è da sottolineare come recenti studi dell'Oecd mostrino che in molti paesi la quota di retribuzione degli alti dirigenti dell'amministrazione pubblica legata alla performance, e quindi variabile, sia piuttosto limitata, in genere inferiore all'8%, la restante parte essendo costituita da retribuzione di base e compensi garantiti (Oecd 2007b: pp. 14-20 e Tab. 5). Questo perché la prevedibilità nella retribuzione sarebbe essenziale ai fini della capacità di trattenere i dirigenti più capaci, il che è a sua volta essenziale ai fini della performance delle strutture. Ed anche perché il regime di nomina dei dirigenti, l'attribuzione degli incarichi e la gestione delle carriere possono svolgere un ruolo altrettanto incentivante ai fini della performance, a cui spesso i dirigenti sono sensibili tanto quanto agli incentivi finanziari variabili⁵.

In parte collegato a questi aspetti è il tema della eventuale 'individualizzazione' dei trattamenti del personale legata a processi di valutazione della performance, specie ove questa arrivasse ad interessare anche il personale dei livelli inferiori di inquadramento. Senza negarne la

possibile utilità gestionale, merita tuttavia riportare l'osservazione di un altro recente studio dell'Oecd (2007a: 8 e 54): "il valore dell'individualizzazione [dei trattamenti] spesso è stato sopravvalutato. Essa comporta più alti costi di transazione rispetto a trattamenti uniformi e accordi collettivi, e si dovrebbe assumere che un manager razionale usi contratti standard, condizioni standard e strutture retributive collettive a meno che ci sia un chiaro valore aggiunto connesso all'individualizzazione". Anche sotto questi profili, come per altri aspetti su cui torneremo tra breve, l'esperienza comparata suggerisce di evitare orientamenti ingenui, affrettati e poco fondati. Come orientamenti che postulano, nello specifico, un legame meccanico e direttamente positivo tra entità della quota di retribuzione legata alla valutazione della performance, e conseguimento dei risultati stessi.

CENNI ALL'ESPERIENZA ITALIANA

L'esperienza italiana non parte certamente da zero per quanto riguarda i processi di valutazione, con riferimento sia alla valutazione della performance delle strutture della pubblica amministrazione che alla valutazione del personale, sia all'amministrazione statale che alle amministrazioni di settore e decentrate (scuola e sanità in particolare). Essi sono da tempo previsti nella legislazione come nei contratti collettivi di lavoro dei dipendenti pubblici.

Per quanto riguarda l'amministrazione centrale dello Stato, molto importante è, in particolare, il D.Lgs. n. 286/99 e successive modificazioni, che disegna un articolato sistema di controlli interni, distinti dai controlli esterni affidati alla Corte dei conti e alla Ragioneria Generale dello Stato. In questo ambito si colloca anche la valutazione dei dirigenti e dei dirigenti apicali, accanto al controllo strategico, affidato alla responsabilità degli organi di indirizzo politico, al controllo di gestione, e al

controllo di regolarità amministrativa e contabile⁶.

Secondo tale normativa, la valutazione dei dirigenti apicali dei ministeri, titolari dei centri di responsabilità, è di competenza del Ministro, che si avvale degli uffici di diretta collaborazione ed in particolare dei Servizi di Controllo Interno, istituiti dal medesimo decreto; la valutazione dei dirigenti preposti ad uffici di livello dirigenziale generale spetta al capo del dipartimento o altro dirigente generale sovraordinato; e per la parte restante la valutazione è adottata dal responsabile dell'ufficio dirigenziale generale interessato.

Nonostante la presenza di una normativa che, secondo alcuni osservatori, è allineata agli standard dei principali paesi europei, la prassi applicativa solleva qualche perplessità.

La prima perplessità riguarda una diffusione a dir poco parziale dei processi di valutazione applicazione, congiunta a modalità di applicazione inappropriate. In proposito, un rapporto del 2006 del Comitato tecnico scientifico per la valutazione e il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato (CTS), rileva una applicazione limitata e ancora sperimentale del sistema di valutazione in diversi ministeri, a causa di varie resistenze e di una sottovalutazione del tema da parte dei responsabili politici. E sottolinea che "le amministrazioni dello Stato continuano a corrispondere alla dirigenza una indennità di risultato in modo normalmente generalizzato", osservando che "questo modo di procedere rischia non solo di apparire iniquo e di comportare un incremento ingiustificato della spesa pubblica, ma di vanificare la stessa possibilità di una trasformazione delle amministrazioni secondo i principi della responsabilizzazione, della programmazione e della gestione per obiettivi. Infatti, quando i dirigenti, in assenza di una valutazione rigorosa, ottengono una remunerazione di risultato, viene a cadere qualsiasi stimolo a migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi"⁷. Peraltro, se gli

stessi dirigenti non sono soggetti a valutazione, è difficile pensare che essi applichino processi di valutazione al personale che sono chiamati a dirigere. Una seconda perplessità riguarda la carente integrazione tra pianificazione strategica, programmazione finanziaria e valutazione della performance delle strutture e del personale, a partire da quello dirigenziale, nonostante queste dimensioni siano tutte regolate nel D.Lgs. n. 286/99. Negli anni recenti non sono mancati sforzi in tale direzione da parte del Ministero dell'Economia nell'ambito del ciclo di formazione del bilancio dello Stato, con richiami peraltro espliciti alle procedure britanniche di *spending review* descritte in una sezione precedente⁸. Ma la strada da compiere sembra ancora notevole e ancora molto debole o inesistente, in particolare, il legame con la valutazione dei dirigenti. La terza perplessità riguarda la scarsa pubblicità dei processi di valutazione e la difficile accessibilità ai risultati da parte di utenti/cittadini interessati. Non sono disponibili indagini sistematiche sulla diffusione e le modalità applicative dei processi di valutazione dei dirigenti e del personale nelle amministrazioni pubbliche non statali. Ma gli studi di caso e le indagini campionarie che si conoscono rendono plausibile ipotizzare che le stesse debolezze in termini di diffusione a macchia di leopardo e di applicazione inappropriata caratterizzino anche queste realtà. E' possibile, tuttavia, che, almeno per quanto riguarda la fascia dei dirigenti dello Stato immediatamente al di sotto dei Segretari Generali e dei Capi Dipartimento, le recenti sentenze della Corte Costituzionale (n. 103 e 104 del 2007) in tema di *spoils system* costituiscano una spinta importante alla affermazione di meccanismi formalizzati di valutazione. Esse infatti stabiliscono che la valutazione della performance deve essere parte integrante del procedimento di attribuzione dell'incarico, di riconferma alla scadenza, o della sua revoca; in

assenza di valutazione, il rischio di contenzioso sarebbe molto elevato, e ciò potrebbe spingere le amministrazioni ad attrezzarsi adeguatamente su tale terreno⁹.

EFFETTI INATTESI E CAUTELE APPLICATIVE

Infine, merita richiamare alcuni effetti inattesi, ed anche perversi, che possono accompagnarsi ai processi di valutazione della performance – come mostrano l'esperienza internazionale e la letteratura in argomento. In via assolutamente schematica possiamo ricordarne tre.

Il primo, in realtà abbastanza prevedibile, riguarda gli oneri burocratici connessi ai processi di *performance appraisal*, tanto maggiori quanto più complessa e articolata sono la definizione degli obiettivi da raggiungere, la specificazione degli indicatori relativi, la conseguente raccolta ed elaborazione di informazioni, ecc. Senza arrivare necessariamente a parlare di "incubo burocratico", come alcuni studiosi hanno fatto a proposito dell'esperienza britannica (Le Galés 2004), non vi è dubbio che gli appesantimenti burocratici possono essere estremamente rilevanti, e quindi è necessaria una attenta analisi costi/benefici prima e nel corso dell'applicazione dei meccanismi in questione. L'esperienza britannica di *spending review* sopra richiamata, caratterizzata da una progressiva riduzione quantitativa e semplificazione qualitativa degli obiettivi di performance da sottoporre a valutazione, illustra come siano opportuni continui e accurati processi di 'manutenzione' degli strumenti in questione.

Un secondo rischio è di indurre le strutture valutate a concentrarsi su obiettivi di breve periodo, quelli più facilmente soggetti a valutazione, a scapito di obiettivi di medio-lungo termine.

Strettamente connesso è il rischio di distorsione dell'attenzione e delle risorse delle strutture per soddisfare i *targets* oggetto di valutazione, eventualmente a scapito di obiettivi più rilevanti ma non rilevati, fino a veri e propri comportamenti strategici di *gaming*, di inganno o presa in giro delle procedure di valutazione. L'esperienza britannica (ma non solo), specie nel settore dell'istruzione e della sanità, è ricca di insegnamenti a tali propositi, e vasta è la letteratura in argomento¹⁰. La considerazione di questi effetti, più o meno inattesi e perversi, sconsiglia applicazioni ingenui e raccomanda, al contrario, grande accuratezza e ponderazione nel disegnare le procedure e gli indicatori relativi, così come nel monitorarne l'effettivo funzionamento.

BREVISSIME CONCLUSIONI

Si può forse chiudere questa breve e non sistematica¹¹ ricognizione sul tema della valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni ribadendo che la valutazione non costituisce un fine in sé, ma uno strumento di gestione, lo scopo essendo quello del miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi pubblici. Uno scopo per il raggiungimento del quale è consigliabile l'attivazione di una pluralità di strumenti, quali la disponibilità di scelta e di *exit* per gli utenti (ove possibile e non controproducente); la disponibilità di efficaci canali di espressione della *voice* (ad es. rilevazioni sistematiche e obbligatorie sulla soddisfazione degli utenti, che abbiano effetti sia pure ben ponderati, sul piano organizzativo e della gestione del personale); la presenza di valutazioni e controlli di organismi interni e indipendenti, che abbiano effetti organizzativi in primo luogo sui dirigenti e i responsabili dei servizi; il ruolo delle ispezioni, sia pure in senso non punitivo ma orientato al miglioramento della qualità; il

potenziamento della trasparenza e della pubblicità dei risultati della valutazione, al servizio dell'*exit* e della *voice* di utenti e cittadini.

Riferimenti bibliografici

- Bordogna L. (2007), *Moral Hazard, Transaction Costs and the Reform of Public Service Employment Relations*, paper presented at the 8th IIRA European Regional Congress, Manchester, September 3rd-6th, introduction to the Plenary Session on Public Service Employment Relations
- Commissione per lo studio e l'elaborazione di linee guida per un sistema di valutazione del personale delle pubbliche amministrazioni (2007), *Relazione*, Roma: Dipartimento della Funzione Pubblica, luglio
- Cabinet Office (2007), *Performance Management Guidance 2007/08 for Permanent Secretaries and the Senior Civil Service*, London: March
- Della Rocca G. (2007), *Le politiche di valutazione: confronto tra Regno Unito e l'Italia*, in "Arannewsletter", 2: 16-23
- Hirschman A. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge (MA): Harvard University Press
- James O. (2004), *The UK Core Executive's Use of Public Service Agreements as a Tool of Governance*, in "Public Administration", 2/2004, pp. 397-419
- Johnsen A. (2005), *What Does 25 Years of Experience Tell Us About The State of Performance Measurement in Public Policy and Management?* In "Public Money and Management", January: 9-17
- Le Galés P. (2004), *Contrôle et Surveillance. La Restructuration de l'État en Grande-Bretagne*, in Lascombes P.-Le Galés P. (eds), *Gouverner par les instruments*, Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, pp. 237-71
- Mastrogiuseppe P. (2007), *Valutazione dei risultati pubblici e contratti collettivi*, in "Arannewsletter", 6: 15-33
- Oecd (2007a) *Governance of Decentralised Pay Setting in Selected Oecd Countries*, OECD Working Papers on Public Governance, 3, Paris: OECD Publishing
- Oecd (2007b), *Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants. Oecd and other Countries Experiences*, Oecd Working Papers on Public Governance, 5, Paris: Oecd Publishing
- Ofsted (2007), *Raising standards, improving lives. Strategic plan 2007-2010*, London: October, pp. 1-32 (scaricabile da www.ofsted.gov.uk)

- Presidenza del Consiglio dei Ministri-Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato (2006), *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri: stato e prospettive – Rapporto di legislatura*, Roma: Marzo

NOTE

¹ Queste note sono la rielaborazione dell'intervento introduttivo al seminario "Le politiche di valutazione tra merito e incentivo", tenuto all'Aran il 26 novembre 2007, e ne conservano il carattere poco sistematico.

² I *non-executive members* del consiglio di amministrazione (9 su 10) sono nominati sulla base di una procedura competitiva dal ministro competente, il *Secretary of State for Education and Skills*. La struttura di *governance* dell'agenzia si avvale poi di un *Corporate Management Team*, composto da 5 direttori esecutivi e guidato dall'*Her Majesty's Chief Inspector*, che è il decimo componente del *Board*. Ofsted si avvale di circa 2700 dipendenti sparsi in tutta l'Inghilterra, di cui oltre la metà sono ispettori; ad essi si aggiungono circa 1100 ispettori collaboratori esterni (v. Ofsted 2007).

³ HM Treasury, *Outcome Focused Management in the United Kingdom*, 2000; HM Treasury, *Spending Review 2004. Stability, security and opportunity for all*, ch. 3, "Better Public Services", p. 28; HM Treasury, *Pre-Budget Report 2006. Investing in Britain's potential*, ch. 6, "Delivering High Quality Public Services", p. 149.

⁴ Cabinet Office, *Performance Management Guidance 2007/08 for Permanent Secretaries and the Senior Civil Service*, March 2007. Insieme alla performance sono valutati anche i comportamenti organizzativi.

⁵ Ovviamente ciò dipende anche dalla impostazione generale dei sistemi di gestione del personale, se *career-based* o *position-based*.

⁶ Una ricostruzione si può vedere in Mastrogiuseppe (2007).

⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri-Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri: stato e prospettive – Rapporto di legislatura*, Roma: marzo 2006, p. 93.

⁸ V. Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri approvata in data 7 marzo 2007, che contiene anche le linee guida del Comitato tecnico scientifico. In particolare a p. 30 ss. si annuncia l'avvio da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, su mandato del Presidente del Consiglio, di un processo di analisi dei programmi di spesa dei Ministeri, e più in generale di modalità di costruzione del controllo strategico, che hanno vari tratti di somiglianza con l'esperienza britannica sopra richiamata.

⁹ Commissione per lo studio e l'elaborazione di linee guida per un sistema di valutazione del personale delle pubbliche amministrazioni, *Relazione*, Roma: Dipartimento della Funzione Pubblica, luglio 2007, p. 14-5.

¹⁰ V., a solo titolo di esempio, Johnsen (2005), James (2004), lo stesso Le Galés (2004), vari saggi in "Oxford Review of Economic Policy", 2003, 2.

¹¹ Tra gli innumerevoli temi qui trascurati, vi è certamente quello del ruolo degli utenti/cittadini nella valutazione dei servizi pubblici e della pubblica amministrazione.

L'autovalutazione dei dirigenti nell'agenzia delle entrate

COMMENTI

Γνοθι σεαυτον (Conosci te stesso - Delfi, tempio di Apollo)

Sirio (o *Canis Majoris*, conosciuta anche come la *Stella del Cane*) è la stella più luminosa del cielo notturno; essa può essere vista da tutte le regioni abitate della terra, dalla quale dista otto milioni e mezzo di anni luce.

La forse discutibile ma utile *Wikipedia* – strumento principe di consultazione nell'era di *Internet* – ci informa che storicamente molte culture hanno dato un significato speciale a Sirio. La stella era adorata nella valle del Nilo, dove numerosi templi venivano orientati in modo che la sua luce potesse illuminarne gli altari. Nella mitologia greca, Sirio era il cane di Orione. Sempre i Greci associarono Sirio con il caldo dell'estate: il nome Sirio deriva da *seirios*, che significa "lo scottatore". *Wikipedia* non dice però che, molti secoli dopo, anche l'Agenzia delle entrate ha dato a Sirio un significato speciale, anche se diverso e meno poetico rispetto a quelli utilizzati nell'antichità: nell'asettico e burocratico linguaggio dei tutori del fisco, la parola Sirio rappresenta infatti l'acronimo di *Sistema integrato di risultati indicatori e obiettivi*. Questa definizione designa il sistema di valutazione dei dirigenti dell'Agenzia, introdotto nell'ormai lontano 2002 con lo scopo di armonizzare il sistema di controllo gestionale e quello di sviluppo manageriale, sulla falsariga di quanto previsto in materia di controlli interni delle pubbliche amministrazioni dal decreto legislativo n. 286 del 1999¹.

IL SISTEMA DI VALUTAZIONE DEI DIRIGENTI DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

Il sistema di valutazione prende in considerazione:

- i risultati raggiunti (con riferimento a due tipologie di obiettivi: istituzionali e locali);
- i comportamenti organizzativi adottati (cioè le competenze dimostrate).

Gli **obiettivi istituzionali** riguardano le attività che caratterizzano la missione istituzionale dell'Agenzia e quelle che ne supportano il funzionamento; esprimono la quota parte che fa carico a ciascun ufficio, e dunque al rispettivo dirigente, degli obiettivi che l'Agenzia si impegna a raggiungere nell'ambito dell'accordo convenzionale con il Ministero dell'economia e delle finanze. Gli **obiettivi locali** sono invece espressione delle peculiarità che caratterizzano ciascun ufficio e vengono proposti dal dirigente valutato, in base alle criticità e alle priorità locali che investono in prima persona la sua responsabilità. Possono riguardare, ad esempio, il miglioramento della qualità del servizio, la realizzazione di progetti, la razionalizzazione dei processi operativi, eccetera.

Ma la novità più importante a suo tempo introdotta da Sirio è la valutazione delle **competenze organizzative**, cioè delle caratteristiche individuali del dirigente (conoscenze, capacità, valori e motivazioni), che, contrassegnandone lo stile di direzione (i comportamenti organizzativi),

determinano in misura decisiva l'andamento (i risultati) dell'ufficio. La valutazione della qualità della prestazione – cioè di *come* il dirigente ha raggiunto i risultati – è fondamentale: se ci si limitasse a considerare i risultati dell'ufficio si potrebbe finire per attribuire al merito (o, perché no, al demerito) del titolare dell'ufficio stesso ciò che invece è da attribuire essenzialmente ai suoi collaboratori, con ciò falsando la valutazione dell'operato del dirigente. Con le competenze si valuta invece il *proprium* del dirigente e cioè la qualità del suo apporto personale al funzionamento dell'ufficio. Inoltre, mentre i risultati possono essere transitori (essendo legati al singolo esercizio e a circostanze contingenti più o meno fortunate), le competenze, essendo stabilmente legate alla persona del dirigente, determinano la continuità della *performance* nel tempo e rappresentano quindi il reale valore di un'organizzazione. Sirio prende in considerazione dodici competenze, raggruppate in cinque *cluster* e descritte nel suo *Dizionario*:

Dinamismo cognitivo	Pensiero ideativo
	Sviluppo e trasferimento del sapere
Dinamismo realizzativo	Iniziativa
	Tensione al risultato
Dinamismo relazionale	Persuasività
	Orientamento all'altro
	Tensione al risultato
Dominio di sé	Sicurezza di sé ed equilibrio
	Integrità e coerenza
Dinamismo relazionale	<i>Team leadership</i>
	<i>Empowerment</i> e sviluppo dei collaboratori
	Assertività

La valutazione delle competenze contribuisce a mettere in evidenza e a promuovere i comportamenti organizzativi e gli stili di *management* più coerenti con i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento dell'Agenzia, rafforzando l'utilità del sistema di valutazione quale modalità di sviluppo manageriale.

In sintesi lo scopo di Sirio è, come già rilevato, quello di armonizzare quest'ultima finalità con il sistema di controllo gestionale. I due sistemi, nel loro insieme, devono essere in grado di cogliere sia le variabili quantitative che le variabili qualitative, espressione della *performance* manageriale nel suo complesso. Obiettivi quantitativi (più tradizionalmente legati al controllo di gestione) e comportamenti organizzativi posti in essere per il raggiungimento di quegli stessi obiettivi rappresentano l'insieme degli elementi da osservare nell'ambito di un sistema di valutazione che voglia essere, concretamente, anche un efficace strumento di gestione e sviluppo delle risorse.

Proprio nell'ottica di uno strumento di sviluppo, che ha come condizione essenziale la partecipazione attiva degli interessati, Sirio ha introdotto dal 2006 l'autovalutazione da parte di ciascun dirigente. L'interesse della sperimentazione è dato anche dalla notevole ampiezza del bacino di riferimento, costituito da oltre 1.300 dirigenti:

LE POSIZIONI DIRIGENZIALI NELL'AGENZIA DELLE ENTRATE (al 30 novembre 2007)

Direzioni Centrali	158
Direzioni Regionali	466
Uffici periferici¹	728
TOTALE	1.352

A COSA SERVE L'AUTOVALUTAZIONE?

Secondo alcuni a niente, o a ben poco (almeno in certe circostanze). In un articolo pubblicato nel 2004, dal titolo *L'autovalutazione difettosa (Flawed Self-Assessment)*, tre studiosi americani (David Dunning, Chip Heath e Jerry M. Suls) sostengono che lo strumento è imperfetto perché la capacità delle persone di valutarsi e di prevedere il proprio comportamento è di solito piuttosto modesta e spesso molto più scarsa di quanto il senso comune potrebbe far pensare: quando le persone forniscono una previsione su come si comporteranno in una determinata situazione futura, va sempre a finire che tale previsione differisce in modo sistematico dal loro reale comportamento al verificarsi della situazione in esame.

L'articolo aggiunge impietosamente, esponendo i risultati di specifici esperimenti condotti in tal senso, che dei perfetti sconosciuti con limitate informazioni su un individuo possono prevedere le sue conoscenze e abilità quasi come l'interessato, a dispetto del fatto che quest'ultimo ha un insieme di informazioni su di sé raccolte nel corso di una vita; che i conoscenti di un individuo sono in grado di prevedere le sue abilità e *performances* meglio dell'individuo stesso; e che, tipicamente, i pareri espressi da altri – collaboratori, colleghi e superiori – sono più in accordo tra loro che con le autovalutazioni.

Questa situazione dipende da diversi fattori, ma la conclusione – secondo gli autori – è una sola: gli individui tendono a sopravvalutarsi, a ritenersi al di sopra della media, malgrado tale visione violi i più elementari principi della statistica. L'articolo cita, ad esempio, uno studio che aveva per oggetto diverse centinaia di ingegneri di due società *high tech*: il 32% degli ingegneri di una società e il 42% di quelli dell'altra, chiamati ad autovalutare la propria *performance*, l'avevano classificata nel 5% più alto! Altri studi citati nell'articolo rilevano poi

che più una persona è incompetente (cioè raggiunge risultati inferiori rispetto a quelli dei propri pari), meno riesce a comprendere quanto la sua *performance* sia deficitaria: questo circolo vizioso fa sì che la sua autovalutazione risulti chiaramente inaffidabile³.

Ancora più fondamentale è il fatto che in alcuni ambiti il successo è più difficile da definire rispetto ad altri. Di conseguenza si crede sistematicamente di essere al di sopra della media quando si considerano caratteristiche sfumate, ma non quando si tirano in ballo quelle più precise. Per esempio, si può dire di essere più sofisticati, idealisti e disciplinati dei propri simili (caratteristiche ambigue) ma non di essere più belli, atletici e puntuali (caratteristiche dal significato più preciso).

L'Agenzia delle entrate è consapevole che esistono fattori distorsivi che possono compromettere la validità dell'autovalutazione. I più comuni di questi fattori sono la chiusura nel *self-serving* (cioè la tendenza ad attribuire i successi a se stesso e gli insuccessi al contesto o comunque ad altri) e, correlativamente, la difficoltà di aprirsi a un onesto *feedback* sul proprio operato (*feedback* non solo da parte dei capi, ma anche dei colleghi e dei collaboratori, oltre che degli utenti dell'ufficio).

È una convinzione diffusa che la strapotenza di questi fattori distorsivi e la pervasività delle *routines* autodifensive che essi instancabilmente attivano sarebbero tali da rendere il ricorso all'autovalutazione un'inutile perdita di tempo. Questo approccio esprime una visione fortemente pessimistica, secondo la quale sarebbe impossibile liberarsi dalla trappola dei propri autoinganni e raggiungere una visione più matura e adulta dell'autostima personale⁴. Chi ragiona in questo modo dovrebbe però fare almeno un serio tentativo, prima di rinunciare a priori alla risorsa dell'autovalutazione. Essa infatti – se riusciamo a far breccia nella fortezza

Esempio

Cluster: DINAMISMO REALIZZATIVO - Competenza: INIZIATIVA

Descrizione

Capacità di identificare criticità, ostacoli, opportunità e di agire di conseguenza per risolvere problemi. L'iniziativa richiede, in quanto tale, che si agisca proattivamente, giocando in anticipo sugli eventi.

Indicatori

A. Non prende iniziative: Agisce solo su sollecitazione esterna o quando la situazione è ormai critica. Attende per muoversi disposizioni da "autorità superiori". Indulge all'atteggiamento secondo il quale i problemi si risolvono da soli e non occorre fare altro che aspettare. Nel modo approssimativo e casuale con cui ripartisce i compiti e i carichi di lavoro trasmette la percezione di "vivere alla giornata". Le situazioni di crisi e le emergenze lo colgono spesso alla sprovvista e impreparato, e fa fatica a riprendere il controllo.

B. Assume l'iniziativa ma stenta a mantenerla: Nelle situazioni che ha di fronte, identifica i problemi se non al loro inizio almeno prima che rischino di diventare ingestibili. Di fronte ad emergenze e criticità assume l'iniziativa, ma ha difficoltà a mantenerla e a perseverare nell'azione superando ostacoli e resistenze.

C. Ha sufficiente capacità di iniziativa: Non si fa cogliere di sorpresa dalle difficoltà, ma le individua per tempo e adotta, con la necessaria determinazione e rapidità, le iniziative appropriate.

D. Previene i problemi: Intravede problemi e coglie opportunità che, fuoriuscendo da schemi consolidati, non vengono generalmente colti da altri. Traduce questa capacità di "anticipazione" in decisioni tempestive volte a migliorare la situazione dell'ufficio e ad evitare possibili crisi future.

E. Pensa e opera in una prospettiva di ampiezza strategica: Intuisce, quando ancora sono lontani e appena percettibili, i problemi del futuro e le opportunità che esso reca con sé. Programma di conseguenza le mosse con largo anticipo e con iniziative appropriate, evitando così scelte di basso profilo necessitate dagli eventi o dalla spinta dell'emergenza. Il coraggio di cui dà testimonianza "contagia" collaboratori e colleghi e infonde in loro slancio, spingendoli a superare situazioni di inerzia e di passività.

del *self-serving* – ci consente di conquistare una migliore conoscenza di noi stessi e, in questo modo, di valutarci meglio: se prima abbiamo denunciato il circolo vizioso dovuto all'incompetenza, qui affermiamo invece i benefici che possono derivare da un circolo virtuoso innescato dalla conoscenza. L'autovalutazione inoltre esprime al massimo il ruolo proattivo che il valutato può svolgere durante la valutazione della *performance* lavorativa; se questo ruolo venisse a mancare, avrebbe poco senso parlare del sistema di valutazione come di uno strumento di sviluppo: esso verrebbe piuttosto ridimensionato a una funzione meramente "giudiziaria".

Posto quindi che il problema è come contenere, se non proprio eliminare, i difetti dell'autovalutazione e valorizzarne, di contro, i pregi, la soluzione appropriata appare quella di evitare che essa proceda "a schema libero" o comunque sulla base di definizioni eccessivamente generiche che possano prestarsi a letture ambigue o comunque difficilmente dimostrabili, soluzioni queste che renderebbero molto più difficile sfuggire alla (naturale) tentazione di dirsi bravi da sé, che è per l'appunto la forma tipica del *self-serving*.

L'autovalutazione va invece indirizzata lungo un percorso strutturato, che consenta di oggettivare il giudizio sulle

competenze grazie al riferimento a indicatori dal significato preciso che devono costituire un riferimento univoco per valutatori e valutati (soprattutto questi ultimi). E infatti l'autovalutazione strutturata di Sirio si basa su *indicatori comportamentali* che mostrano concretamente quali sono i comportamenti che l'Agenzia si attende dai suoi dirigenti e quali sono, invece, quelli che essa ritiene dissonanti rispetto alle proprie finalità e alle dinamiche organizzative in corso. Ogni competenza prevede cinque livelli di intensità (da *non adeguato* a *eccellente*); per ogni livello sono descritti i corrispondenti comportamenti, nei quali il dirigente si può riconoscere per autovalutarsi. Non si tratta di definizioni astratte: esse sono state invece costruite e graduate tenendo presenti le specifiche missioni e le caratteristiche funzionali dell'organizzazione in cui i dirigenti sono chiamati ad operare. Insomma, il sistema affonda solide radici nella quotidiana realtà operativa dell'Agenzia.

COME FUNZIONA L'AUTOVALUTAZIONE

Avvalendosi di uno specifico *software*, che rende più agevole l'individuazione dei comportamenti significativi e la focalizzazione degli indicatori rappresentativi delle competenze osservate, il dirigente descrive i comportamenti più significativi posti in atto e che meritano, a suo avviso, di essere portati all'attenzione del valutatore. Si parla di comportamenti (o episodi) più significativi in un duplice senso: o perché intrinsecamente esprimono un grado apprezzabile di competenza in questo o quel *cluster* o perché, pur non avendo in sé particolare rilievo, assumono importanza per la frequenza con cui si sono ripetuti. O, ancora, per entrambi gli aspetti.

Attingendo al proprio *diario di bordo*⁵, il dirigente focalizza gli atti di maggior rilievo della propria gestione e li

inquadra, seguendo le schermate che appaiono a video, sotto gli indicatori a suo giudizio più pertinenti. E' una tecnica dietro la quale c'è un'idea di equità organizzativa basata su una sorta di vincolo di reciprocità fra valutato e valutatore: il primo può pretendere obiettività di giudizio dal secondo se è disposto anch'egli a dare prova di obiettività. Se il valutato ritiene che la propria prestazione di lavoro sia da classificare, sotto l'aspetto delle competenze, come *più che adeguata* o *eccellente* ha la possibilità, con l'autovalutazione strutturata, di dare analitica dimostrazione del proprio convincimento.

Va precisato che, trattandosi di un esercizio di classificazione di comportamenti sotto categorie già date (gli indicatori comportamentali descritti dal *Dizionario*), propriamente non dovrebbe parlarsi di *autovalutazione* bensì di *autorilevazione* (il valore che va attribuito a un fatto o a un comportamento non lo decide il valutato, e neppure il valutatore, bensì il modello delle competenze. Rifacendoci all'esempio di prima, il modello prevede che il comportamento *Intravede problemi e coglie opportunità che, fuoriuscendo da schemi consolidati, non vengono generalmente colti da altri* denota possesso di *iniziativa* al valore scalare *più che adeguato*). Ma la sostanza non cambia. In un episodio comportamentale possono entrare in gioco più competenze, ed anzi è proprio questo che in genere accade, poiché le competenze, seppure concettualmente distinte l'una dall'altra, di fatto non operano isolatamente ma in sinergia, e non solo all'interno dello stesso *cluster* ma anche fra più *cluster* (ad esempio, un alto grado di *tensione al risultato* o di *iniziativa* si accoppia non di rado a doti di intuizione e di immaginazione creativa tipiche del *pensiero ideativo*). La pratica consistente nella descrizione di episodi comportamentali significativi suscita a volte perplessità, ma è tutt'altro che strana: il racconto di episodi "emblematici" delle

caratteristiche professionali di una persona (potremmo parlare di "aneddoti", se non rischiamo di dare un'impressione macchiettistica) è, nella vita organizzativa, tra le modalità più usuali, e anche più efficaci, di risposta alla domanda *Che tipo è quello?* E l'idea di fondo di Sirio non è "inventare" nuove tecniche di valutazione, bensì sistematizzare quelle che già le persone praticano ogni giorno.

Quanto alla possibile obiezione che i racconti degli interessati potrebbero non rispondere a verità, sarebbe ingenuo sottovalutare il potenziale di opportunismo degli attori di un'organizzazione, ma c'è da osservare che i comportamenti di un dirigente sono sotto gli occhi di tutti in un ufficio, sicché più che mai può qui valere il detto secondo il quale "le bugie hanno le gambe corte". E questo soprattutto se e quando saranno introdotte forme di valutazione dal basso, sulla cui praticabilità l'Agenzia sta ancora ragionando.

È del tutto naturale che l'autovalutazione rifletta la visione personale che l'interessato ha del proprio apporto, ma se è giusto che il valutato pretenda oggettività dai valutatori, anch'egli deve per primo seriamente impegnarsi in un'analisi obiettiva, nella quale non conta solo porre in evidenza le azioni di successo, ma saper anche analizzare – trasformandole così in occasioni di apprendimento per sé e per la propria organizzazione – vicende di segno diverso, ove il successo, se c'è stato, è stato solo parziale (come per lo più capita) e nelle quali sono magari andate deluse le attese stesse del valutato. Un'analisi lucida e sicura di tali casi, che non si sottrae al pungolo dell'autocritica, rivela – più di ogni autocelebrazione pur giustificata – apertura mentale e tensione a progredire, qualità, tutte queste, tipiche dei capi che hanno spessore intellettuale e morale.

Insomma, l'autovalutazione non deve (non può) essere confusa con la generica chiacchiera autoelogiativa, che

tanti dirigenti giustamente avversano, considerandola fastidiosa, se non avvilente. Proprio per questo, se il dirigente ritiene che la propria prestazione lavorativa rientri complessivamente nei canoni dell'adeguatezza al ruolo può anche decidere di fare a meno di motivarlo: questo tipo di valutazione positiva è presunto in assenza di elementi contrari di giudizio e pertanto non occorre darne dimostrazione.

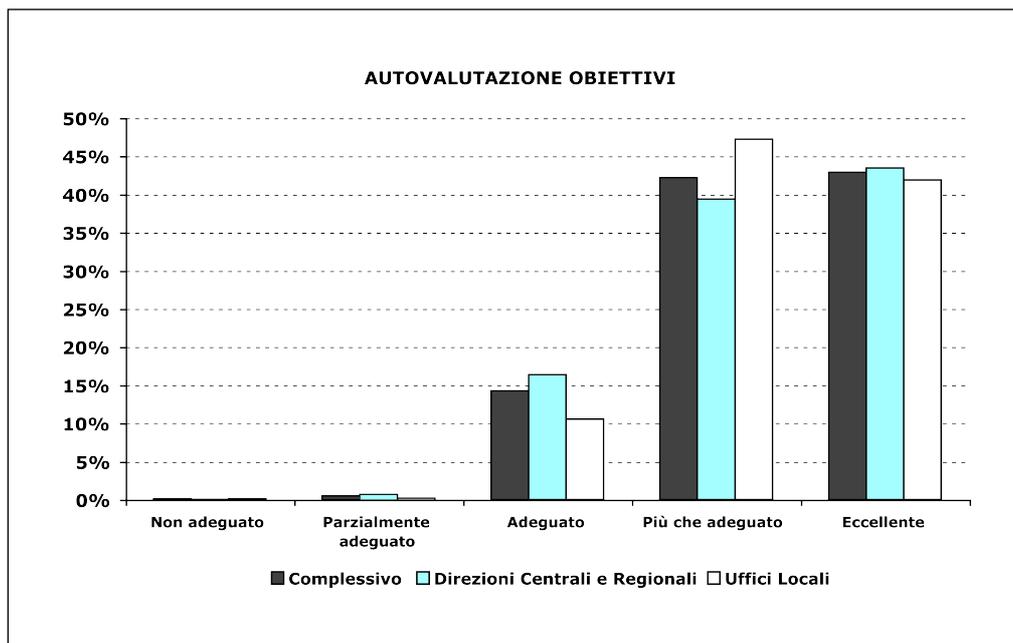
L'interessato può anche proporre, per i diversi gradi di intensità delle competenze, altri indicatori di azione, validi e affidabili, che non siano già enunciati dal *Dizionario* e che sarebbero, a suo avviso, utili a rendere ancora più rigorosa e univoca la rilevazione delle competenze stesse. Non si tratta di una domanda di gradimento tipica di un'indagine di *customer satisfaction*, ma di un serio tentativo di far leva sulle esperienze dei singoli per saggiare la possibilità di migliorare il sistema nei suoi aspetti più qualificanti (un detto attribuito a Confucio - ma per altri discende da popolazioni native d'America - suona così: *Dimmi e dimenticherò, fammi vedere e forse ricorderò, coinvolgimi e capirò*). Un sistema di valutazione che pensa allo sviluppo deve esso stesso pensarsi in sviluppo.

L'autovalutazione riguarda anche gli obiettivi assegnati al dirigente.

Quest'ultimo deve esprimere il proprio giudizio sul grado di raggiungimento di ciascun obiettivo, fornendone anche una sintetica motivazione.

Una volta compilata dal dirigente, la scheda di autovalutazione può essere visualizzata dal valutatore. Questi, esaminati i comportamenti descritti e i risultati indicati dal valutato, esprime la propria valutazione confermando o modificando i dati indicati. La valutazione finale scaturisce quindi dal confronto fra valutato e valutatore.

Il primo, autovalutandosi, descrive (in modo conciso) gli episodi comportamentali che giustificerebbero, a suo avviso, l'attribuzione di un determinato livello



d'intensità in questa o quella competenza⁶. Dal canto suo, il valutatore può confermare le asserzioni del valutato o anche modificarle o integrarle sulla base dei dati e degli elementi di cui dispone. Il traguardo della valutazione – traguardo come abbiamo visto non sempre facile a raggiungersi, ma neppure inattuabile se c'è un impegno autentico, senza riserve mentali, ad un serio esercizio di reciproco ascolto – resta la condivisione dei giudizi, cioè la convergenza progressiva fra autovalutazione ed eterovalutazione, vale a dire la sintonia fra come io valuto me stesso e come l'altro valuta me.

Un'ultima osservazione riguarda il contributo che l'autovalutazione strutturata delle competenze può dare alla semplificazione del sistema. E' un parere abbastanza diffuso quello che un sistema di valutazione deve essere soprattutto semplice. L'esigenza è condivisibile, ma essa non dev'essere perseguita tornando a schemi di giudizio vaghi e approssimativi, bensì temperando la semplicità con altri fattori essenziali per il successo del sistema, quali la veridicità e l'equità. Il motivo per cui l'autovalutazione strutturata contribuisce alla semplificazione del sistema discende dal fatto che le competenze

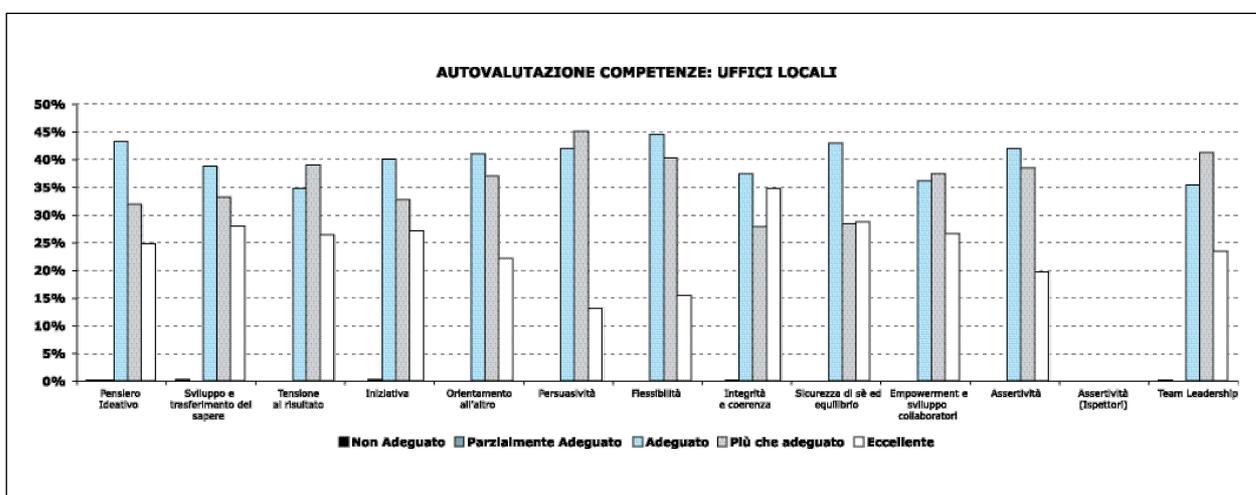
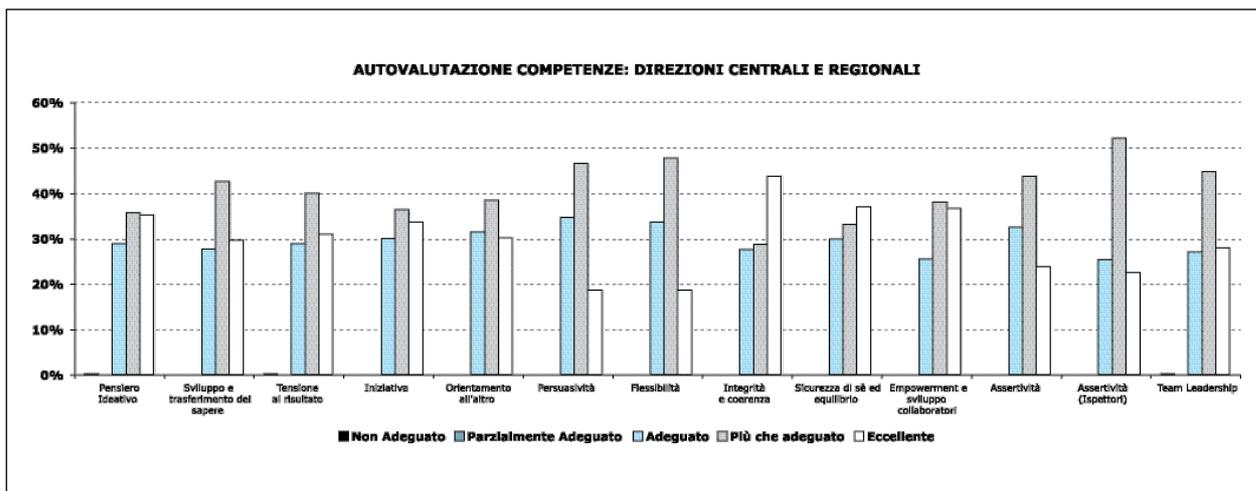
costituiscono una caratteristica relativamente stabile del comportamento organizzativo, per cui l'interazione tra la valutazione del capo e quella che lo stesso interessato dà di sé in modo strutturato può condurre ad esiti di affidabilità ragionevolmente sufficienti; è possibile pertanto introdurre la regola gestionale secondo cui la valutazione delle competenze si intende confermata per un congruo periodo di tempo (tre anni sembra un'ipotesi realistica), in assenza di elementi di novità segnalati dal valutato o dallo stesso valutatore. E' evidente l'impatto che questa soluzione può avere in termini di semplificazione degli adempimenti e dunque dell'intero sistema.

CONSIDERAZIONI SUI DATI DEL 2006

Di seguito si espongono i dati relativi al 2006, che come detto è l'anno di esordio dell'autovalutazione nell'Agenzia delle entrate.

a) Autovalutazione obiettivi

Per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi, la gran parte delle autovalutazioni si concentra sui livelli di giudizio *più che adeguato* ed *eccellente* (42% ciascuno circa); c'è una piccola



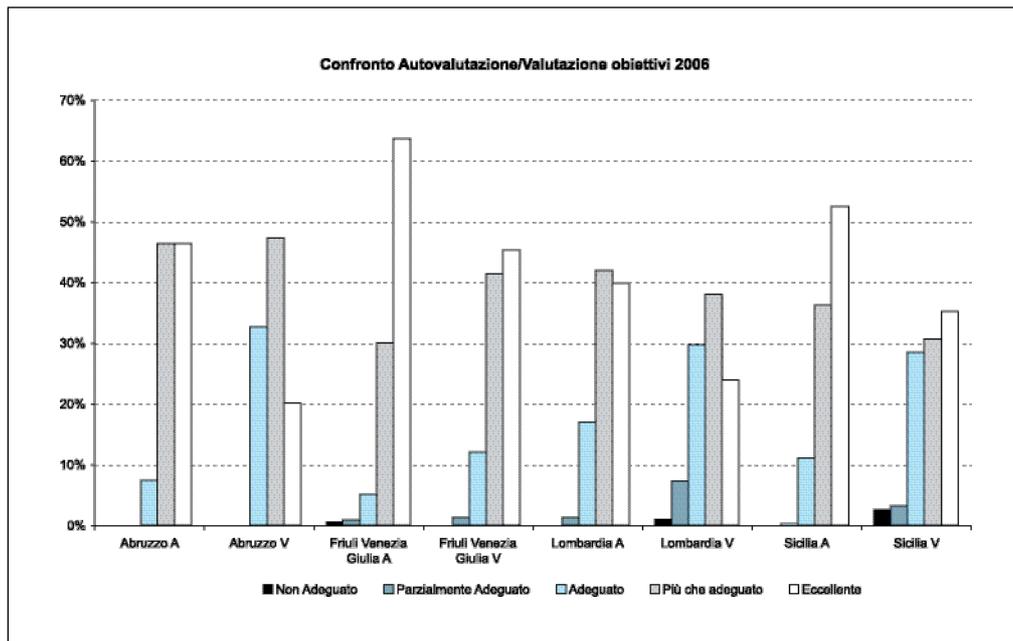
differenza tra gli uffici locali – dove la maggior parte dei dirigenti (47%) esprime il giudizio di *più che adeguato* - e le Direzioni centrali e regionali, dove prevale il giudizio di *eccellente* (44%). La qualità delle motivazioni risulta di buon livello: le descrizioni sono omogenee, dettagliate e legate agli indicatori tipici utilizzati in Agenzia per il monitoraggio dello stato di avanzamento dei risultati. Insomma, l'autovalutazione mette a frutto l'ormai consolidata esperienza maturata sul fronte del controllo di gestione.

b) Autovalutazione competenze

Per quanto riguarda le competenze, il livello di autovalutazione è mediamente più basso: i picchi di eccellenza si registrano per le due competenze del *cluster dominio di sé: integrità e coerenza* (38%) e *sicurezza di sé ed*

equilibrio (31%). Anche in questo caso i dirigenti delle strutture di indirizzo e coordinamento (Direzioni centrali e regionali) sono complessivamente più indulgenti con se stessi rispetto ai loro colleghi degli uffici locali.

Un punto di criticità è legato alle motivazioni. Al contrario di quello sugli obiettivi, il giudizio sulle competenze pecca a volte di superficialità o improvvisazione; raramente sono stati riportati veri e propri episodi comportamentali a supporto del giudizio espresso: non è raro trovare descrizioni di comportamenti effettuate in terza persona, generiche e prive di un contesto di riferimento, senza l'indicazione degli scopi, delle reali azioni messe in atto e del valore aggiunto generato dalle stesse. In alcuni casi vengono riportate azioni condivise in *team* o in generale con i



propri collaboratori: ciò non consente di associare con chiarezza le valutazioni espresse ai dirigenti interessati. Alcuni episodi descritti e alcuni commenti risultano non attinenti alla competenza cui vengono invece associati o ai relativi indicatori. Altri commenti si sostanziano semplicemente in una parafrasi degli indicatori delle competenze.

Risulta molto gradita infine (ma non è detto che sia un bene) la possibilità di omettere la descrizione dei comportamenti organizzativi nei casi di giudizio *adeguato*.

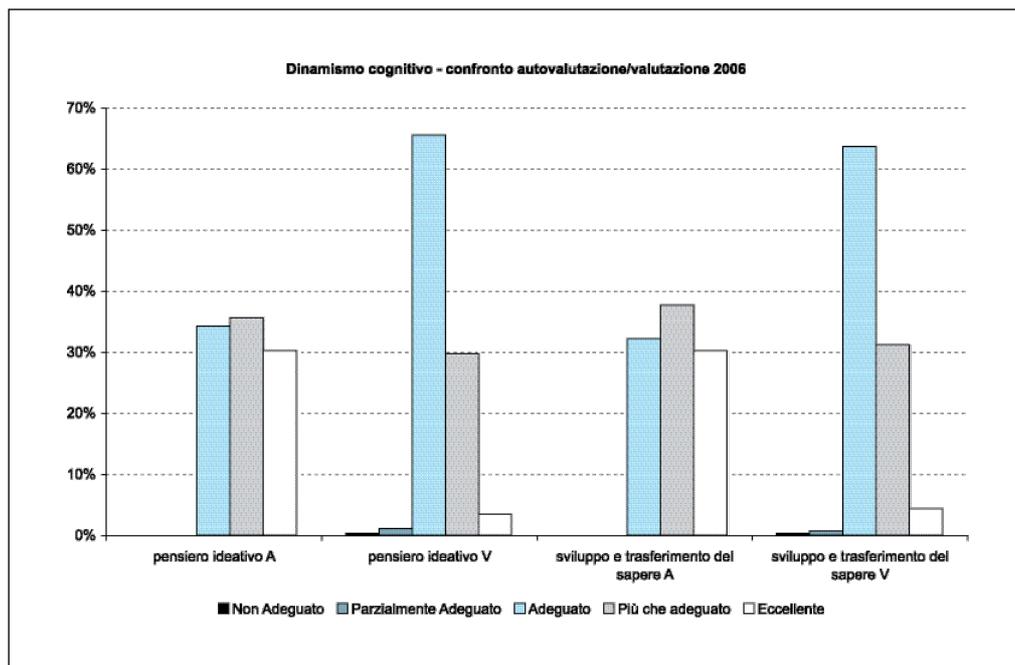
Un'ultima annotazione, trasversale a obiettivi e competenze, riguarda le autovalutazioni inferiori al livello di adeguato, il cui numero è (inevitabilmente?) pressoché irrilevante.

L'Agenzia ha provato a capire quali possano essere le variabili che incidono in modo negativo sul processo di autovalutazione, in particolare per ciò che riguarda le competenze; eccone un elenco:

- la diffusa dell'autovalutazione come adempimento formale piuttosto che come leva di sviluppo manageriale (e, di conseguenza, la conclusione che di fronte a tante cose da fare, gli adempimenti formali passano in secondo piano);
- la convinzione generalizzata secondo

la quale il raggiungimento degli obiettivi assegnati è più importante delle competenze messe in atto (è un approccio criticabile, perché privilegia il breve periodo rischiando di compromettere il mantenimento dei risultati nel tempo);

- le difficoltà insite - o percepite - nel dover esprimere un giudizio su di sé (la conoscenza di se stessi spesso è minore di quello che si potrebbe pensare, soprattutto quando le affermazioni di principio devono essere argomentate);
- la diffusa convinzione che, almeno nelle strutture più piccole, l'autovalutazione sia inutile a fronte della continua osservazione diretta da parte del valutatore (ma abbiamo detto che questi due momenti devono essere intesi come complementari tra loro);
- la convinzione che il giudizio di *adeguato* esprima un livello di mediocrità (non è facile convincere le persone che *medio* non significa *mediocre* e che proprio le persone adeguate al compito loro affidato sono il nerbo di un'organizzazione: diffidate di un esercito di eccellenti!);
- la difficoltà di ricordare, a distanza di tempo, i comportamenti organizzativi messi in atto (ecco l'importanza di istituire e tenere aggiornato un *diario*

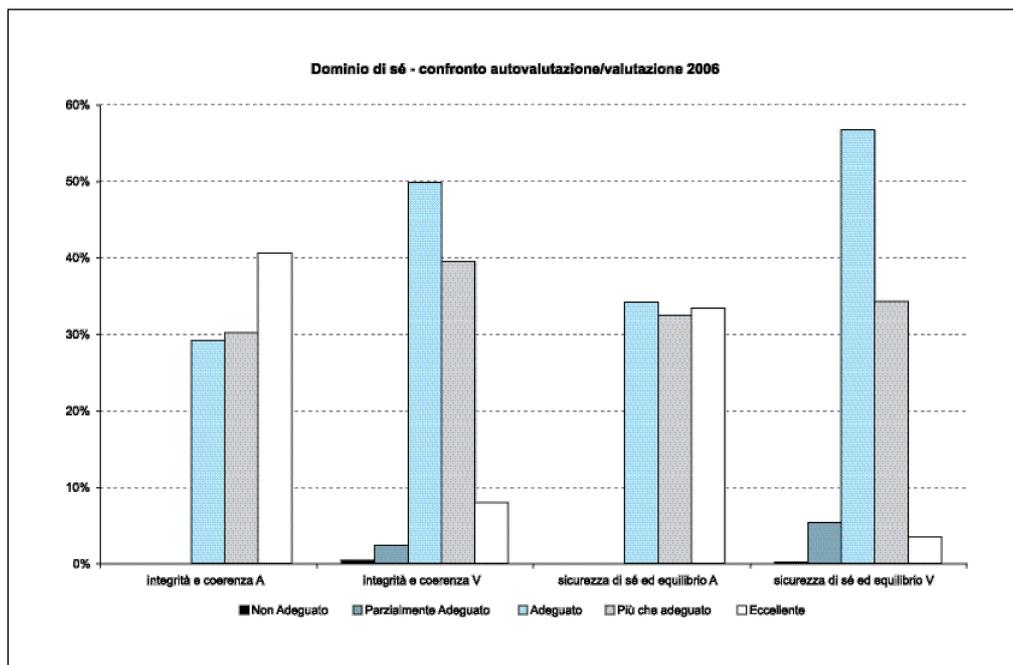


di bordo) o a descriverli in modo esauriente, sintetico ed efficace (è vero – ahimè – che nella patria del burocratese i concetti sottesi a questi tre aggettivi sono lungi dal costituire patrimonio comune);

- la mancanza di tempo per approfondite riflessioni sulla propria esperienza lavorativa (sarebbe forse meglio dire: la *presunta* mancanza di tempo).

Forse, insomma, i problemi dell'autovalutazione stanno non tanto e non solo nello strumento – che comunque può essere migliorato – quanto piuttosto nell'approccio degli interessati verso di esso. Di questo l'Agencia non può non tenere conto per individuare possibili soluzioni. Un dato assai importante da cui muovere è ovviamente il confronto tra le autovalutazioni e la valutazione del dirigente di vertice, per verificare il grado di correlazione tra i due giudizi. A titolo indicativo, i grafici mettono a confronto, per alcune regioni, l'autovalutazione degli interessati (A) e la valutazione dei rispettivi Direttori regionali (V), relativamente agli obiettivi (dove i dati sono distinti per regione) e a due *clusters* di competenze (*dominio di sé* e *dinamismo cognitivo*), per

ciascuno dei quali i dati sono invece raggruppati. Quello che emerge immediatamente è un drastico ridimensionamento, rispetto alle autovalutazioni, dei giudizi di eccellenza, particolarmente evidente sulle competenze più ancora che sugli obiettivi (la situazione non cambia se prendiamo in considerazione gli altri *cluster*). È interessante verificare che i giudizi di *eccellente* vengono ridimensionati ripiegando non tanto sul limitrofo livello di *più che adeguato*, ma piuttosto su quello di *adeguato*. E se, come evidenziato in precedenza, può essere accettabile, e anzi normale, che gli adeguati (ma gli adeguati *veramente*) siano una colonna fondamentale dell'organizzazione, è pur vero che l'ipotesi della sopravvalutazione si rivela consistente, a conferma forse del principio enunciato dai tre studiosi americani prima citati: minore è la competenza effettivamente posseduta, maggiore è la competenza che si crede di avere⁸. Negli esempi, tutte le competenze raccolgono, in sede di autovalutazione, dal 30% al 40% dei giudizi di *eccellente* (che non sono però né il 100% né la maggioranza delle persone, come qualcuno si aspettava e come probabilmente sarebbe accaduto con



un'autovalutazione a schema libero); ma in sede di valutazione questo livello scende al di sotto del 10%. Dunque, dal confronto tra autovalutazione ed eterovalutazione emerge sì una sopravvalutazione, ma essa, al netto della quota di persone validata come eccellente, riguarda una quota minoritaria tra il 20% e il 30% dei dirigenti. Insomma vi è, se non una prova, un indizio comunque non trascurabile che il percorso di autovalutazione strutturata possa servire a contrastare la tendenza universale al *self-serving*.

CONCLUSIONI

È evidente che l'autovalutazione non è la panacea di tutti i mali, non è lo strumento che, da solo, consentirà di risolvere l'annosa questione dell'efficienza dei dirigenti pubblici; d'altro canto, però, essa non dev'essere nemmeno vissuta come un ennesimo adempimento solo formale, uno dei tanti moduli da compilare (sia pure in formato elettronico) che nessuno leggerà mai. Come in tutte le cose, è necessario un approccio consapevole e pragmatico, che rifugga tanto dal rifiuto aprioristico quanto dall'entusiasmo

acritico e che sia invece finalizzato a trarre dallo strumento il buono che può dare. Che non è poco: il dirigente che si autovaluta con scrupolo e onestà professionale acquisisce – o accresce – la consapevolezza di sé, conosce quello che l'organizzazione vuole da lui, è messo in grado di orientare i suoi comportamenti secondo le esigenze dei suoi interlocutori (oggi si dice *stakeholders*): migliora le sue *performances* e quelle dell'organizzazione.

Marco Annecker

Responsabile Organizzazione e Sviluppo Agenzia Entrate

NOTE

¹ Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 286, recante *Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della Legge 15 marzo 1997, n. 59*, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 193 del 18 agosto 1999.

² Uffici locali (717), Centri di assistenza multicanale (7), Centri operativi (4).

³ Secondo una ricerca condotta da Dunning e da altri studiosi americani, il 25% degli studenti universitari che aveva ottenuto i voti più bassi a un *test*, era sistematicamente uscito dall'esame

pensando di aver fatto meglio della maggior parte dei colleghi. E' un dato di comune esperienza, del resto, che le valutazioni negative vengono maggiormente contestate proprio da chi se le merita!

⁴ Attenzione: l'autostima è cosa ben diversa dal puro e semplice narcisismo!

⁵ Sirio definisce *diario di bordo* il documento nel quale il dirigente annota gli episodi comportamentali che pone in essere durante la sua attività, man mano che si verificano.

⁶ Parliamo delle competenze perchè sono queste ultime il valore aggiunto di Sirio.

⁷ Va detto, per onestà intellettuale, che il ritardo con cui solitamente i dirigenti di vertice validano le autovalutazioni favorisce questo approccio, diciamo così, "disincantato".

⁸ Un esempio eclatante (e doverosamente anonimo): un direttore di ufficio locale si è attribuito *eccellente* in dieci competenze su dodici (sulle altre due, bontà sua, si è limitato a definirsi rispettivamente *più che adeguato* e *adeguato*); il suo Direttore Regionale ha invece espresso nei confronti di questo dirigente: "*una sensazione di inaffidabilità anche per il mancato rispetto di direttive regionali e per la scarsa presenza in ufficio*" ed ha ipotizzato l'avvio della procedura per la revoca dell'incarico!

Mobilità e trasferimento nella giurisprudenza di legittimità

COMMENTI

1. PREMESSA

Con la riorganizzazione della pubblica amministrazione i cui obiettivi sono stati inseriti nel Memorandum d'intesa sul lavoro pubblico¹, è stato ritenuto prioritario il raggiungimento della crescita della produttività del sistema e il miglioramento della qualità e dell'efficienza delle funzioni pubbliche; in tal modo la contrattazione collettiva è chiamata a rivedere alcuni degli istituti giuridici in essa contenuti per allinearli con le indicazioni del Memorandum, tenendo ovviamente conto della normativa vigente e degli orientamenti della giurisprudenza, soprattutto di legittimità.

Tra questi il trasferimento, inserito nel più ampio concetto di mobilità territoriale e funzionale, per il quale Governo e Sindacati hanno già previsto di individuare *“meccanismi contrattuali di sostegno e incentivazione, anche di tipo economico”* da aggiungere a quelli già previsti dalla contrattazione, anche a livello integrativo².

I recenti interventi di giuristi ed alte cariche dello Stato (p.es. il Governatore della Banca d'Italia sulla chiusura di 58 filiali periferiche della Banca d'Italia e contestuale trasferimento di 1550 dipendenti) hanno rilevato la necessità di rivedere la mobilità e il trasferimento dei dipendenti pubblici come strumenti di controllo della spesa pubblica, per un migliore utilizzo delle risorse, anche umane, in modo da ottenere la prevalenza del principio costituzionale dell'efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione sull'interesse

del singolo dipendente; un principio ancora oggi non pienamente attuato se si tiene conto che, tra le diverse forme di mobilità, la percentuale più alta spetta a quella prevista su base volontaria³. In generale la mobilità ha stentato a decollare per la mancanza di obiettive strategie applicative ma anche per la diffusa considerazione della mobilità quale strumento punitivo per il dipendente e non come un mezzo di accrescimento professionale.

L'importanza di questa materia è stata riaffermata anche da *“Il libro verde sulla spesa pubblica”*⁴, redatto dalla Commissione tecnica per la Finanza pubblica istituita presso il Ministero dell'Economia e pubblicato il 7 settembre u.s. Lo studio evidenzia i dati negativi della mobilità nei Ministeri (solo il 2% del personale ha cambiato ufficio negli ultimi 5 anni) ma insiste nel rappresentare l'istituto come uno degli strumenti fondamentali per far sì che il blocco delle assunzioni *“non impatti negativamente sulla funzionalità dell'apparato statale e la qualità dei servizi pubblici, e non generi una spinta a creare lavoro precario ...”*.

La contrattazione collettiva, ancor prima di nuove disposizioni di legge, potrebbe avere gli strumenti per contemperare gli opposti interessi e stabilire sia forme più consistenti di incentivazione per chi deve essere trasferito, sia prevedere la mobilità obbligata in caso di improduttività degli uffici, attenuando il ricorso alla mediazione sindacale e disponendo per un intervento sul principio dell'equivalenza delle mansioni disposto dal comma 1 dell'art.

52 del D.Lgs. n. 165/2001. Ad onor del vero, a giustificazione di uno sforzo già in atto, la contrattazione collettiva è intervenuta con la progressiva riduzione delle aree professionali di inquadramento, determinando così il raggruppamento di qualifiche precedentemente posizionate su livelli diversi.

Un ulteriore passo in avanti, almeno per le linee di principio, è stato fatto con l'ultimo CCNL, Comparto Ministeri, quadriennio normativo 2006 - 2009, art. 26, firmato nel luglio del 2007. In esso si prevede l'istituzione, presso ogni Amministrazione, di una banca dati, nella quale inserire le vacanze organiche possibilmente suddivise per qualifiche e funzioni. Ed ancora la possibilità di pubblicare bandi di mobilità, l'istituzione di uno sportello unico presso il Dipartimento della funzione pubblica consultabile per tutti i dipendenti e, infine, la possibilità di attivare ulteriori forme di incentivazione economica, anche *una tantum*, per chi decide di trasferirsi presso altre amministrazioni le cui risorse sarebbero prelevabili dal fondo unico di amministrazione, nonché da risparmi di spesa derivanti dalla trasformazione dei rapporti di lavoro da tempo pieno a tempo parziale. Si noti come ancora una volta la contrattazione collettiva anticipi le esigenze di ricollocazione dei dipendenti pubblici rispetto a norme di pari forza applicativa; il riferimento è alla Legge Finanziaria per il 2008 che formalizza l'istituzione di una banca dati presso il Dipartimento della funzione pubblica finalizzata all'incontro tra domanda e offerta di mobilità.

2. IL RIFERIMENTO ALL'ART. 2103 DEL C.C.

L'art. 2, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, nel prevedere che i rapporti di pubblico impiego siano disciplinati *"dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato*

nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel decreto stesso" e da deroghe pattizie introdotte dalla contrattazione collettiva, si pone come punto di riferimento del processo di privatizzazione del pubblico impiego⁶. Il riferimento della norma è all'art. 2103 del c.c. che prescrive che il lavoratore non può essere trasferito da un'unità produttiva ad una altra se non per comprovate ragioni tecniche, organizzative e produttive.

Storicamente sussiste un approccio diverso fra pubblico e privato, in quanto nel settore manifatturiero si fa riferimento, pressoché esclusivo, al trasferimento collegato al concetto di unità produttiva (la mobilità all'interno della medesima azienda) quale atto normale di gestione del rapporto di lavoro mentre nel pubblico il dibattito è soprattutto legato ad esigenze di razionalizzazione delle risorse umane all'interno del complesso delle amministrazioni (cd. mobilità esterna tra amministrazioni diverse, esubero, collocazione in disponibilità) mettendo in secondo piano o, meglio, confondendo, il livello della mobilità "esterna" con il più "normale" istituto del trasferimento interno (che può anche essere relativo ad uno spostamento da una sede centrale ad una distaccata geograficamente lontana ma che rimane sempre un trasferimento ex art. 2103 c.c.). L'importanza e la delicatezza dell'argomento ha fatto sì che il dibattito si focalizzasse soprattutto sulla mobilità volontaria, prestando maggiore attenzione alla disciplina delle sue modalità di attuazione.

Così nel pubblico impiego, a partire dalle riorganizzazioni strutturali del 1999 che hanno investito il Comparto Ministeri (D.Lgs. n. 300/99) ma anche le autonomie (D.Lgs. n. 112/98), la questione della mobilità ha assunto e continua ad avere un'importanza crescente, almeno a livello di dibattito, quale strumento di migliore distribuzione del personale in conseguenza della cessione di attività o in caso di carenze di organico,

soprattutto in riferimento a disequilibri fra nord e sud. E' sintomatico, quindi, che questa materia sia prevalentemente oggetto di intervento da parte del Legislatore piuttosto che della contrattazione collettiva, nonostante l'ampiezza del rinvio della regolazione degli accordi di mobilità volontaria effettuata dai contratti di comparto⁷ ai contratti di amministrazione.

3. MOBILITÀ ESTERNA: LA MOBILITÀ VOLONTARIA

Per quanto riguarda la mobilità esterna tra amministrazioni, la materia è regolata dagli artt. 30, 31 e 33 del D.Lgs. n. 165/2001 e dalla contrattazione collettiva, per la sua attuazione (art. 30, comma 2).

Come già accennato l'istituto si configura come strumento privilegiato e obbligatoriamente prioritario di reclutamento di nuovo personale, dettato da esigenze di razionalizzazione e redistribuzione del personale in esubero e da obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

Con l'art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001 viene disciplinata la mobilità volontaria a domanda del dipendente; si prevede che la domanda di trasferimento provenga dal dipendente, ma c'è da chiedersi cosa di "volontario" sia rimasto a causa della necessità di un accordo trilaterale tra il dipendente che ha fatto domanda, l'amministrazione in esubero che ne deve dare l'assenso e l'amministrazione con vuoti in organico; si impone a quest'ultima l'attivazione della procedura di mobilità e contestualmente le si dà l'opportunità di rifiutare la richiesta. E dopo il rifiuto, motivato e rispettoso dei presupposti legali, non si comprende quanto tempo dovrà passare per esperire legittimamente procedure concorsuali. La contrattazione collettiva potrebbe essere chiamata ad intervenire, tramite accordi di carattere generale, per disciplinare chiaramente e definitivamente l'applicazione del trattamento economico e giuridico dei

dipendenti trasferiti. Per esempio prevedere più idonei incentivi economici⁸ che favoriscano la domanda di mobilità ovvero strumenti che mettano in condizione le Amministrazioni riceventi di rispettare il più possibile il principio del divieto del trattamento *in peius* laddove le retribuzioni, fisse ed accessorie, risultino sproporzionate da un'amministrazione all'altra. Ed anche, specie nella mobilità nell'ambito dello stesso comparto, prevedere per tutte le Amministrazioni una procedura standard che individui su quale fondo far gravare le somme derivanti, per esempio, da assegni *ad personam*, produttività, sviluppi economici.

3.1. La sentenza della Cassazione del 2006

Di recente la Corte di Cassazione Sezioni Unite⁹ ha proceduto alla riorganizzazione e qualificazione giuridica della c.d. mobilità individuale esterna nel pubblico impiego. Una dipendente trasferita con mobilità volontaria da un Comune ad un altro era stata licenziata a causa del suo rifiuto a sottoporsi al patto di prova. La Suprema Corte ha sintetizzato l'istituto del c.d. passaggio diretto¹⁰, spiegando che assume una connotazione differente a seconda che venga utilizzata nel settore pubblico o in quello privato. Infatti nel privato l'espressione non qualifica un tipo di contratto, ma solo l'esenzione dall'obbligo di assunzione tramite l'ufficio di collocamento; nel settore pubblico, invece, il passaggio diretto indica la possibilità per il personale di transitare da un'amministrazione ad un'altra e ciò impedisce la richiesta, da parte del nuovo datore di lavoro, della firma di un patto di prova.

La sentenza evidenzia inoltre che il contratto individuale di lavoro con il quale avviene l'assunzione nelle PP.AA., sostituisce quello che è l'atto di nomina dei "candidati da assumere" in un pubblico concorso, ne acquista la medesima funzione e si rende necessario solo per l'assunzione

costitutiva del rapporto e, quindi, per l'acquisizione dello status di pubblico dipendente. Ne consegue che non è richiesta la stipulazione di successivi contratti individuali in relazione al verificarsi di eventi successivi modificativi di un rapporto già costituito.

Insomma la Suprema Corte, accogliendo il ricorso della dipendente e dichiarando illegittimo il licenziamento effettuato, ha osservato che la mobilità volontaria nel settore pubblico è soggetta a vincoli quanto a conservazione dell'anzianità, della qualifica, del trattamento economico ed è intesa come modificazione meramente soggettiva del rapporto e quindi come cessione di contratto; ciò comporta il trasferimento soggettivo del complesso unitario di diritti ed obblighi derivanti dal contratto, lasciando immutati gli elementi oggettivi essenziali; ne deriva l'illegittimità della pretesa, da parte del Comune resistente, della stipulazione di un nuovo contratto di assunzione e di un nuovo patto di prova.

4. IL TRASFERIMENTO DI FUNZIONI

L'art. 31 disciplina una forma di mobilità connessa al trasferimento di funzioni da un'amministrazione all'altra¹¹. Ai lavoratori trasferiti si applicano le disposizioni dell'art. 2112 del c.c. relativo ai trasferimenti di azienda, configurando una vera e propria cessione del contratto con relativo mantenimento dei diritti del lavoratore già acquisiti¹².

Si può affermare che non sono ancora esaurientemente definite le problematiche connesse al passaggio di un dipendente pubblico alle dipendenze di un'amministrazione diversa da quella originaria, laddove questo passaggio non sia accompagnato e preceduto da momenti di riqualificazione del personale da trasferire, correndo così il rischio di vedere notevolmente ridotto il vantaggio per il sistema pubblico.

Infatti, spesso, il passaggio ad un'altra amministrazione richiede conoscenze e competenze che possono essere anche molto differenti da quelle acquisite nella precedente esperienza lavorativa e l'immissione di nuovi soggetti nella nuova struttura, non preceduta e sorretta da opportune forme di riqualificazione professionale, farebbe lievitare i costi d'avviamento, per l'amministrazione di destinazione, che inciderebbero sensibilmente sull'utilità di sistema dei processi di mobilità. Ma la vera questione che rischia di essere d'ostacolo all'attuazione dei processi di mobilità esterna attiene lo stato giuridico dei dipendenti che ne sono coinvolti. Il passaggio alle dipendenze di un'altra amministrazione, specie se trattasi di amministrazione di altro comparto, può determinare una rilevante differenziazione del regime giuridico del rapporto di lavoro¹³. In particolare, l'applicazione delle classificazioni contrattuali, che possono essere anche molto diverse da comparto a comparto, senza che si determini il bilanciamento con strumenti di salvaguardia per il lavoratore trasferito, potrebbero portare ad effettive forme di dequalificazione per il lavoratore stesso con conseguenze sicuramente non auspicabili in tema di maggior produttività, efficienza della funzione pubblica ed aumento del contenzioso per il mancato rispetto delle condizioni previste dall'art. 2112 del c.c. E' quindi necessaria (preferibilmente attraverso la contrattazione collettiva quadro) la definizione di tabelle di equiparazione tra inquadramenti professionali diversi¹⁴.

5. LA MOBILITÀ COLLETTIVA

Infine, l'art. 33 del D.Lgs. n. 165 disciplina la mobilità collettiva per eccedenza di personale, norma che prevede un procedimento di gestione degli esuberanti abbastanza articolato e "cogestito" dall'amministrazione con le organizzazioni sindacali maggiormente

rappresentative¹⁵. Per sintetizzare la norma prescrive:

- a) che l'eccedenza riguardi più di dieci unità di personale (anche se, con procedura semplificata, l'eccedenza può riguardare anche un numero inferiore di dipendenti);
- b) che non vi sia la possibilità di ricollocare questi dipendenti all'interno dell'amministrazione medesima, con assegnazione ad altre mansioni;
- c) l'amministrazione in esubero è tenuta a darne informazione alle organizzazioni sindacali;
- d) deve essere verificata se sussista la possibilità di riallocare il personale eccedente all'interno dell'amministrazione d'appartenenza anche facendo ricorso a forme di lavoro flessibile o a contratti di solidarietà;
- e) per il trasferimento del personale in esubero, nella ricerca delle amministrazioni in carenza di personale, deve essere rispettato l'ambito provinciale territoriale e, nel caso non fosse possibile, l'individuazione delle altre amministrazioni è rimesso alla contrattazione collettiva.

Inoltre l'art. 34 bis, introdotto dalla Legge n. 3/2003 subordina le nuove assunzioni nella pubblica amministrazione al previo riassorbimento delle eccedenze in disponibilità e le nuove assunzioni effettuate in violazione della procedura esposta sono nulle di diritto.

A parziale deroga di tali disposizioni la Legge Finanziaria per il 2008 art. 2, comma 148, demanda al Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con la Ragioneria generale dello Stato, la possibilità di autorizzare la stipulazione di accordi di mobilità, anche intercompartimentali, per uffici che presentino consistenti vacanze di organico. Tali accordi dovranno definire modalità e criteri dei trasferimenti ed eventuali percorsi formativi. Pertanto, mediante la costituzione di ruoli speciali, verranno disposti trasferimenti, anche temporanei, di marescialli delle

Forze armate presso le Forze di polizia e di personale docente, già dichiarato permanentemente inidoneo ai compiti di insegnamento, da inquadrare nei profili professionali amministrativi.

6. MOBILITÀ INTERNA: IL TRASFERIMENTO EX ART. 2103 C.C. E I RAPPORTI CON IL SETTORE PUBBLICO

Come si è detto nell'ambito dell'attività di gestione del rapporto di lavoro, il trasferimento all'interno della medesima amministrazione si inserisce nelle strette prerogative che sono attribuite al datore di lavoro dall'art. 5 del D.Lgs. n. 165/2001; le determinazioni da lui assunte sono prese con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro¹⁶ così come avviene per l'esercizio del potere disciplinare, ormai governato esclusivamente dal diritto privato, tanto che in tutti i comparti è stata prevista la sanzione del licenziamento con preavviso nel caso di rifiuto del trasferimento disposto per motivate esigenze di servizio. Per tali atti, pertanto, non è prevista alcuna modalità di relazione sindacale o di informazione preventiva, essendo il datore di lavoro vincolato al solo rispetto dell'esistenza di esigenze tecniche, organizzative e produttive (art. 13 della L. n. 300/70) e al vincolo dell'equivalenza delle mansioni di cui all'art. 52 del D.Lgs. n. 165/2001.

Così il lavoratore può essere obbligato a prestare la propria opera in qualsiasi luogo venga destinato dal datore di lavoro. Tuttavia l'obbligo non ha un valore assoluto, essendo sostanzialmente previsto dall'art. 2103 comma 1 del codice civile che al trasferimento il lavoratore possa opporsi se il datore di lavoro non provi che il movimento si sia reso necessario "per comprovate ragioni tecniche, organizzative e produttive". L'efficacia di tale criterio, posto a tutela del lavoratore, è rafforzata dal successivo comma 2 che sancisce la nullità di qualsiasi patto (individuale o collettivo) che attribuisca al datore di lavoro la

facoltà di trasferire il dipendente a suo piacimento. Pertanto il dipendente pubblico, sottoposto ad un atto di mobilità interna, potrà chiedere nelle forme dovute la valutazione della legittimità del provvedimento, se rispettoso dei requisiti formali e sostanziali di cui all'art. 2103 c.c., spettando al datore di lavoro la dimostrazione dell'inutilità del lavoratore nella sede di provenienza, la necessità della sua presenza nella nuova sede e la motivazione della scelta su quel dipendente rispetto ad altri. Ora il trasferimento, nella contrattazione del settore pubblico, è stato oggetto di clausole contrattuali (ma anche di legge¹⁷), che prevedono alcune forme di indennità/rimborso spese a carico dei bilanci di amministrazione; però, salvo il caso della Sanità e della Scuola che vedremo poi, non sono previste limitazioni a questo potere datoriale come, per esempio, categorie di personale escluse per età o particolari ragioni, a differenza di quanto avviene nel settore privato¹⁸. In realtà deve essere valutato se proprio questa omissione, che a prima vista sembrerebbe dare ai contratti pubblici una maggiore libertà, non si ritorca, nei fatti, nello scarsissimo utilizzo dell'istituto e in una maggiore possibilità di pressione o di intervento sindacale a tutto campo. Ovviamente anche contratti fortemente limitativi delle prerogative datoriali, che presuppongono complesse procedure autorizzative, hanno un medesimo effetto di limitazione dell'esercizio dei poteri organizzativi dell'Amministrazione. Per esempio l'ultimo accordo del 27 marzo 2007 sulla mobilità interna del personale giudiziario¹⁹, nel ribadire che il concetto di trasferimento *deve intendersi, in senso stretto e tecnico, esclusivamente la destinazione ad ufficio situato in comune diverso da quello in cui si trova l'ufficio di provenienza e che, di conseguenza, le destinazioni a diversi uffici compresi nello stesso comune rientrano nella nozione di "spostamento" e non sono oggetto*

della regolamentazione dell'istituto del trasferimento disciplina i cd. trasferimenti e spostamenti effettuati d'ufficio dettando una serie di criteri e requisiti di individuazione dei soggetti destinatari del provvedimento. *In primis*, per non incorrere nell'ipotesi del demansionamento, si stabilisce che i dipendenti da trasferire debbano avere figura professionale e posizione economica corrispondente a quella del posto da ricoprire; l'Ufficio dal quale operare il trasferimento deve essere individuato in riferimento alla *scopertura dell'organico* e sempre *sentite le OO.SS.* Inoltre si rende necessario acquisire l'eventuale disponibilità dei soggetti individuati e, nel caso non vi fosse, dovrà essere attivata la procedura per i trasferimenti a domanda tramite interpello distrettuale; se anche quest'ultimo dovesse produrre esiti negativi, l'Amministrazione potrà prendere in considerazione le disponibilità al trasferimento provenienti da altri distretti ovvero attivare la mobilità dall'esterno ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001. Infine, espletata anche questa procedura, l'Amministrazione - nell'esercizio dei suoi poteri organizzativi - prenderà in considerazione le aspirazioni del personale in servizio negli uffici soppressi ad essere destinati ad altro ufficio del distretto, purché vi sia vacanza di posto nella corrispondente figura professionale e posizione economica e per lo stesso non sia stata attivata la procedura per i trasferimenti a domanda. Una procedura alquanto farraginosa e spropositatamente garantista. L'obiettivo da raggiungere dovrebbe essere quello di riuscire ad ottenere un contemperamento di interessi e di regolamentazione che garantisca l'effettività dell'istituto, predisponendo regole certe da poter inserire addirittura nei regolamenti interni di organizzazione, ritenuti più flessibili, per garantire maggiore celerità alle procedure di mobilità e contemporaneamente disporre criteri

certi di individuazione del personale in esubero.

Ma al di là delle considerazioni di natura garantistica per il lavoratore trasferito, l'impressione è che non si voglia vedere l'altro lato della medaglia: cioè considerare il trasferimento interno come un possibile accadimento della propria vita lavorativa, determinato da valutazioni non solo quantitative e territoriali dell'Amministrazione, ma anche da scelte dirette a valorizzare il merito del singolo per il quale il trasferimento può trasformarsi in *chance* di accrescimento professionale e di carriera; per il sistema Stato resterebbe forse l'unico strumento di redistribuzione della forza lavoro all'interno dei comparti, se gestito e regolato nelle forme dovute ed aiutato con incentivi sicuramente meno onerosi di qualsiasi forma di reclutamento di nuovo personale (quanto possono costare incentivazioni e indennità – solitamente temporanei – rispetto ad un nuovo assunto che, presumibilmente, avrà, ormai, una vita lavorativa, e relativa retribuzione, di circa 40 anni?).

7. IL RECEPIMENTO NEI CONTRATTI DI AMMINISTRAZIONE

I Comparti che si distinguono per una maggiore regolamentazione della disciplina sono il Comparto della Sanità e quello della Scuola²⁰.

Il primo, nell'ambito della mobilità interna, individua, con l'art. 18 del CCNL 7 aprile 1999²¹ e successive modificazioni, la mobilità ordinaria e quella d'urgenza disposta per il tempo strettamente necessario al perdurare delle situazioni di emergenza e senza superare il limite massimo di un mese nell'anno solare ed anche la c.d. mobilità d'ufficio disposta dalle aziende *"...per motivate esigenze di servizio ... sulla base di criteri da definirsi in sede di contrattazione integrativa"*.

Nel medesimo Comparto la contrattazione collettiva ha stabilito, per i dirigenti trasferiti in altra sede per

motivi organizzativi legati alla ristrutturazione aziendale, precisi incentivi economici tra cui l'indennità di trasferimento, quella di prima sistemazione, quella chilometrica, rimborsi anticipati, trasloco²².

Ugualmente nel Comparto Scuola viene disciplinata la mobilità territoriale, professionale e intercompartimentale (art. 15 CCNL quadriennio normativo 1998-2001) con esplicito richiamo all'art. 52 del D.Lgs. n. 165/2001; così il personale docente utilizzato a domanda o d'ufficio in altro tipo di cattedra, acquisisce il diritto all'eventuale trattamento economico superiore rispetto a quello di titolarità, previsto per detto tipo di cattedra o posto, e la maggiore retribuzione viene corrisposta per il periodo di utilizzazione in misura corrispondente a quella cui l'interessato avrebbe avuto titolo se avesse ottenuto il passaggio alla cattedra o posto di utilizzazione.

Per il merito, e quindi per la definizione dei criteri che giustificano le motivate esigenze di servizio che hanno portato al trasferimento, tutto è demandato alla contrattazione integrativa e a procedimenti di concertazione.

8. UN CASO PARTICOLARE: IL TRASFERIMENTO PER INCOMPATIBILITÀ AMBIENTALE

Il concetto di trasferimento introdotto dall'art. 32 T.U del pubblico impiego del 1957 che permetteva il trasferimento del dipendente qualora la sua permanenza potesse nuocere al prestigio dell'ufficio è stato abrogato dall'art. 72 c. 1 lettera a) del D.Lgs. n. 165/2001. L'abrogazione di tale norma ha di fatto introdotto, anche nel pubblico impiego, l'utilizzo della norma codicistica in virtù del processo di privatizzazione ancora in atto, rispettando *in toto* il divieto prescritto dall'art. 7 comma 4 dello Statuto dei lavoratori circa l'irrogazione di sanzioni disciplinari che comportassero mutamenti definitivi del rapporto di lavoro, anche se è pacifica, in giurisprudenza, la valutazione del

trasferimento per incompatibilità ambientale come una misura organizzativa/cautelare e non disciplinare.

Dal combinato disposto dei due articoli la giurisprudenza sia di Cassazione che del Consiglio di Stato si è sforzata, negli anni, di uniformare le proprie decisioni legando i presupposti del trasferimento ad elementi oggettivi di giustificazione o, di volta in volta, a situazioni oggettive di disfunzione aziendale, determinate dal comportamento del lavoratore²³, sino ad arrivare a riconoscere il c.d. trasferimento per "incompatibilità ambientale" eseguito legittimamente a carico del dipendente che abbia provocato conseguenze negative sul normale svolgimento dell'attività di lavoro o, meglio, disfunzioni del servizio e disorganizzazioni dell'unità produttiva²⁴.

Così intesa, la condotta del dipendente può astrattamente rilevare sia sotto il profilo disciplinare sia per integrare le ragioni tecnico-organizzative prescritte dall'art. 2103 c.c. senza che il provvedimento di trasferimento possa configurarsi quale sanzione atipica rispetto ai provvedimenti in materia disciplinare²⁵.

Nell'anno in corso la Cassazione, tramite un excursus storico delle proprie pronunce, ha cercato di mettere fine ad un discorso che pericolosamente poteva portare verso disposizioni che, nel voler garantire il dipendente trasferito, potessero bloccare l'attività imprenditoriale e la libertà dell'iniziativa economica; di contro, impedire forme arbitrarie di ricorso al trasferimento camuffate da ragioni tecniche o produttive. In definitiva, si è concesso al datore di lavoro, perché rientrante nei suoi poteri datoriali, la possibilità di intervenire con il trasferimento per risolvere situazioni critiche, rinunciando all'esercizio del potere disciplinare sempreché sussistano i presupposti indicati dall'art. 2103 cc²⁶.

Ugualmente si era espresso il Consiglio di Stato nel 2003 per il quale "La finalità del trasferimento di un dipendente

*pubblico per incompatibilità ambientale è quella di ripristinare il corretto e sereno funzionamento dell'ufficio restituendo allo stesso il prestigio, l'autorevolezza o l'immagine perduti. Conseguentemente un provvedimento di tale natura non è in alcun rapporto col provvedimento disciplinare eventualmente irrogato a carico del medesimo soggetto, in quanto il trasferimento si basa su una situazione oggettiva di disagio nell'ambiente di lavoro, mentre la sanzione disciplinare postula un criterio di imputazione della condotta illecita. Il trasferimento per incompatibilità, infatti, non ha carattere sanzionatorio né postula un comportamento contrario ai doveri di ufficio, non ha, quindi, natura disciplinare, essendo subordinato ad una valutazione ampiamente discrezionale dei fatti, che possa far ritenere nociva per il prestigio, il decoro e la funzionalità dell'ufficio l'ulteriore permanenza del dipendente in una determinata sede. In definitiva, non rileva tanto la responsabilità del soggetto i cui comportamenti hanno originato la situazione che incide negativamente sull'andamento complessivo dell'ufficio, quanto la sussistenza di uno o più episodi tali da compromettere il servizio stesso"*²⁷.

Si legittima così l'integrazione alle ragioni tecniche, organizzative e produttive di cui all'art. 2103 c.c. con le circostanze soggettive legate alla condotta del lavoratore quali, per esempio, l'incompatibilità creata nei rapporti tra il dipendente e i suoi colleghi che produca disfunzione sul normale svolgimento del servizio. Eppure il limite della prescrizione codicistica sta ancora nella corretta interpretazione dell'aggettivo *comprovate ragioni*²⁸ che hanno portato dottrina e giurisprudenza a delineare tesi tra loro contrapposte a secondo che si assegni un significato meramente processuale, lasciato alla libera determinazione del giudice, caso per caso, delle ragioni che hanno portato al trasferimento, oppure dandone un significato ben delineato, obbligando il

datore di lavoro alla comunicazione dei motivi del trasferimento e attribuendo alle comprovate ragioni la veste di elemento costitutivo della fattispecie. In tal caso il lavoratore ottiene piena tutela perché effettua un controllo preventivo sulla non arbitrarietà del provvedimento ed anche perché si rendono immutabili, in vista di eventuali ricorsi in sede giudiziaria, le ragioni addotte dal datore di lavoro. In quest'ottica la Suprema Corte, nel 2006²⁹, data la premessa che l'assegnazione del lavoratore pubblico ad ufficio diverso da quello al quale era addetto è atto organizzativo di natura privatistica, ha voluto fissare dei punti fermi ormai divenuti incontestabili:

- a) si nega che l'adibizione ad altro ufficio della stessa amministrazione configuri la fattispecie del trasferimento;
- b) si esclude che al cospetto di tale atto il lavoratore pubblico possa invocare una tutela diversa e più ampia di quella garantita dall'art. 2103 c.c.³⁰;
- c) si esclude che l'amministrazione datrice di lavoro debba provare l'esistenza delle esigenze organizzative contemplate dall'art. 2103 c.c.;
- d) si conclude per la legittimità dell'assegnazione a nuovo ufficio, considerando che le nuove mansioni assegnate non avevano determinato nel caso in esame alcuna dequalificazione.

9. LA GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITÀ

Ma vediamo ora limiti e condizioni all'istituto del trasferimento alla luce delle più recenti pronunce della Cassazione, peraltro non univoche. La Suprema Corte si è uniformata nell'affermare che il giudice di legittimità non ha alcun potere di controllo sul merito delle ragioni che hanno portato al trasferimento, trovando un preciso limite nel principio di libertà dell'iniziativa economica privata sancito dall'art. 41 della

Costituzione; deve solo verificare il nesso di causalità con il provvedimento adottato limitando il controllo giurisdizionale all'esistenza della corrispondenza tra il provvedimento emanato e le finalità perseguite dal datore di lavoro³¹. E' fatta salva l'applicazione dei principi generali di correttezza e buona fede di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c.³².

Il tenore letterale dell'art. 2103 del codice civile descrive genericamente il trasferimento da una unità produttiva all'altra e sembra prescindere dalla distanza tra una sede e l'altra. Su tale argomento, parte della giurisprudenza di Cassazione considera il trasferimento del lavoratore, presidiato dalla tutela prevista dall'articolo in questione, con qualsiasi spostamento territoriale, anche se non muta l'unità produttiva³³. Infatti, poiché la finalità principale della norma di cui all'art. 2103 c.c. è quella di tutelare la dignità del lavoratore e di proteggere l'insieme di relazioni interpersonali che lo legano ad un determinato complesso produttivo, le tutele previste per il lavoratore trasferito rilevano anche quando lo spostamento avvenga in un ambito geografico ristretto, ad es. nello stesso territorio comunale. Peraltro verso la Suprema Corte rileva l'importanza non della dislocazione urbana degli stabilimenti o uffici ma la nozione di unità produttiva identificata con ogni articolazione autonoma dell'azienda, connotata da indipendenza tecnica ed amministrativa e avente sotto il profilo funzionale idoneità ad esplicare in tutto o in parte l'attività dell'impresa³⁴.

La forma deve essere scritta ma il datore di lavoro non ha alcun onere di indicare dettagliatamente nel provvedimento di trasferimento le ragioni tecniche, organizzative e produttive che lo hanno portato a tale scelta, salvo che il lavoratore non ne faccia esplicita richiesta³⁵. Semmai spetta al lavoratore la prova di un eventuale intento ritorsivo perseguito dal datore³⁶. In carenza di tali requisiti il lavoratore, in presenza di pregiudizio grave e irreparabile, può invocare la tutela in via

d'urgenza per l'ottenimento della reintegra nel posto di lavoro originario. Maggiori limitazioni al potere del datore di lavoro sono stabiliti dall'art. 22 dello Statuto dei lavoratori che dispone il previo nulla-osta dell'associazione sindacale in caso di trasferimento di dirigenti sindacali; ed anche per il lavoratore che fruisce del congedo per maternità o paternità ex art. 56 D.Lgs. n. 151/2001, per il lavoratore portatore di handicap e per i congiunti che lo assistono ai sensi dell'art. 33, L. n. 104/92; in quest'ultimo caso la giurisprudenza è costante nel ritenere che il diritto alla scelta della sede più vicina non può dirsi assoluto, ma assume rilievo solo quando risulti in concreto compatibile con le esigenze economiche e organizzative del datore di lavoro³⁷.

Dario Gucciardo
Funzionario ARAN

NOTE

¹ *Per una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche - Memorandum d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche* firmato il 18 gennaio 2007 dal Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, il Ministro dell'Economia e delle Finanze e le Organizzazioni Sindacali.

² Sull'argomento, in generale, si veda: F.Carinci e L. Zoppoli, *Trasferimento di attività a soggetti pubblici o privati e passaggio di personale*, in *Diritto del Lavoro*, Commentario diretto da F. Carinci, V Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni - 726-740; Sandro Mainardi *Gestione delle eccedenze di personale e collocamento in disponibilità* in "Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" (a cura di: Franco Carinci Massimo D'Antona), pp. 997-1027, Giuffrè, Milano, 2000; M. Brollo, *La mobilità interna del lavoratore. Mutamento di mansioni e trasferimento*, in Il Codice civile. Commentario diretto da Piero Schlesinger, Milano, Giuffrè, 1997, 85 ss.; C.Cester *Il rapporto di lavoro subordinato: costituzione e svolgimento. Trasferimenti, comandi e distacchi*, in *Diritto del lavoro*. Commentario diretto da Franco Carinci, Torino, Utet, 2003, vol. II, 1116-117; Cfr. E.M.Mastinu *Le acquisizioni di personale delle pubbliche amministrazioni nella legge finanziaria per il 2004* in Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, riv. diretta da F.Carinci, vol.VII-2004, pagg. 25 ss.; Mainardi-

Miscione, *La mobilità*, in Il Lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Commentario diretto da Franco Carinci, Milano, 1995, 575 ss.; Luisa Galantino *Diritto del lavoro* pag. 291 ss. Ciappichelli, Torino, 2003;

³ In quest'ottica si inserisce il Progetto di legge A.C. 2610 presentato dall'on. BUEMI della Rosa nel Pugno ed assegnato il 7 giugno 2007 in sede referente alla XI Commissione Lavoro recante *Disposizioni per agevolare la mobilità volontaria dei lavoratori dipendenti pubblici e privati*. Nel progetto si prevede l'obbligo della preventiva informazione per il dipendente, pubblico o privato, del numero di posti rimasti scoperti o di nuova istituzione, ovunque situati, nonché la possibilità di bandire concorsi solo se non sia pervenuta alcuna richiesta di mobilità volontaria di dipendente interno o proveniente da altra amministrazione per almeno due anni.

⁴ Ministero dell'Economia e delle Finanze - Commissione tecnica per la Finanza pubblica *Libro verde sulla spesa pubblica* Roma, 6 settembre 2007

⁵ Art.3 commi 124-130 della L. 24/12/2007 n. 244

⁶ Sul trasferimento come atto gestionale di natura privatistica v. Cass.11589/03

⁷ Vedi art. 4, co. 3, lett. A), CCNL 1999-2001, Comparto Ministeri

⁸ Cfr. P. Matteini *Reclutamento, flessibilità e precariato nelle amministrazioni pubbliche* in Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, riv. diretta da F.Carinci, vol. IX-2006, pag 885

⁹ Cass. 18918/2006

¹⁰ Cfr. E. M. Mastinu *Le acquisizioni di personale delle pubbliche amministrazioni nella Legge finanziaria per il 2004* in Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, riv. diretta da F. Carinci, vol.VII-2004, pagg. 25 ss.

¹¹ Sull'analogia con la mobilità temporanea dal pubblico al privato ex art. 23 bis del D.Lgs. n. 165/2001 si veda M. Garattoni *Comando, distacco ed altri strumenti di mobilità temporanea nel pubblico impiego tra organizzazione ed esigenze di flessibilità* in Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, riv. diretta da F.Carinci, vol. IX-2006, pag 873

¹² Cfr. F. Carinci e L. Zoppoli, *Trasferimento di attività a soggetti pubblici o privati e passaggio di personale*, in *Diritto del Lavoro*, Commentario diretto da F. Carinci, V Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni - 726-740

¹³ Cfr. Fabio Pantano *Contrattazione collettiva e retribuzione nel trasferimento di attività tra differenti amministrazioni pubbliche* in Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, riv. diretta da F.Carinci, vol. X-2007, pag. 187.

- ¹⁴ In quest'ottica, la Legge finanziaria per il 2008 prevede che a seguito della soppressione dei tribunali militari, il personale civile (anche dirigenziale) transiti dai ruoli del Ministero della difesa a quello della giustizia mediante decreto interministeriale con il quale verranno definiti criteri e modalità dei relativi trasferimenti. Previo esperimento delle procedure di mobilità volontaria "...i trasferimenti possono essere disposti d'ufficio" (art.129 lettera d))
- ¹⁵ Sandro Mainardi *Gestione delle eccedenze di personale e collocamento in disponibilita* in Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, Commentario diretto da F. Carinci e M. D'Antona, pp. 997-1027, Giuffrè, Milano, 2000
- ¹⁶ Sulla difficile interpretazione dell'art. 5 del D.Lgs. n. 165/2001 si veda F. Carinci *Una riforma "conclusa". Fra norma scritta e prassi applicativa* in Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, riv. diretta da F. Carinci, vol.VII-2004, pagg. 339
- ¹⁷ Per i soli impiegati statali vedi la L. 18-12-1973 n. 836 recante *Trattamento economico di missione e di trasferimento dei dipendenti statali* dove l'art. 21 prescrive che al dipendente trasferito spetta un'indennità di prima sistemazione. In definitiva tutti i Comparti del settore pubblico prevedono un cd. trattamento di trasferimento per motivi organizzativi o di servizio condizionato al cambio di residenza; si prevedono indennità di trasferta, rimborsi per spese di viaggio, indennità di prima sistemazione, rimborsi per anticipata risoluzione del contratto di locazione. Su tale argomento vedi Cass. 18918/2006. Qui la Cassazione sostiene che il concetto di *prima sistemazione* comprende, oltre al trasferimento della sede di lavoro, anche il mutamento della residenza o del domicilio giustificandosi la corresponsione della metà dell'indennità in caso di mancato trasferimento della famiglia nella nuova sede di servizio. Inoltre la Corte di Cassazione, con sentenza 26420/2006, ha stabilito che l'istituto dell'indennità di prima sistemazione richiede l'effettivo mutamento della residenza o del domicilio del dipendente e vale ad indennizzare forfettariamente il dipendente delle maggiori spese sostenute per reperire una nuova sistemazione. Ciò non avviene se il dipendente conserva la stessa residenza o lo stesso domicilio ed anche in caso di trasferimento all'interno del territorio dello stesso comune.
- ¹⁸ Nel contratto ANIA per gli assicurativi per esempio è previsto: il consenso dell'interessato per lavoratori con 50 anni di età o 15 anni di servizio, un preavviso non inferiore a 3 mesi o 4 se con familiari conviventi; l'impegno dell'impresa a tenere conto di situazioni oggettive di particolare gravità; il rimborso spese di viaggio in 1° classe per dipendente e familiari, le spese per trasporto mobilio; l'indennità per perdita di pigione (max 6 mesi), il rimborso per 1 anno della maggiore spesa sostenuta per l'abitazione (in caso di abitazione di proprietà il differenziale è calcolato sul costo medio dell'abitazione), una indennità una tantum pari a due mensilità di stipendio (3 per familiari a carico) e agevolazioni per acquisto casa di abitazione. Per i bancari le previsioni sono sostanzialmente analoghe. Vi è necessità del consenso per quadri elevati con 45 anni di età e 22 di servizio mentre si prescinde dal consenso se l'unità produttiva è lontana al max 50 km o il quadro debba essere preposto alla nuova sede. Per il personale meno elevato ma sempre con 45 anni di età o 22 di servizio, si prescinde dal consenso se la nuova sede è entro i 30 km. (vedi Mario Meucci *Il trasferimento dei dipendenti bancari* in Lavoro e Previdenza Oggi 1999, n. 5, p. 871). Per i metalmeccanici, invece, i lavoratori con età superiore a 50 anni se uomini e 45 se donne possono essere trasferiti solo in casi eccezionali da esaminare in sede sindacale.
- ¹⁹ http://www.giustizia.gov.it/concorsi/accordo_int_erpelli_2007.htm
- ²⁰ Esistono comunque anche esperienze in altri comparti. Per esempio il Regolamento di mobilità del personale tecnico-amministrativo dell'Università degli Studi di Genova, (<http://intranet.unige.it/personale/documents/normativa-sperim-mobilita.pdf>) disciplina diverse tipologie di trasferimento tra cui i trasferimenti straordinari, i distacchi temporanei e le assegnazioni provvisorie che hanno luogo per motivate esigenze di servizio, previa consultazione con la R.S.U. e le R.S.A., per durata non superiore ai sei mesi, prorogabili per una sola volta. Ai soggetti interessati viene corrisposta l'indennità di lavoro disagiato prevista dall'art. 42, comma 2, lettera b) del CCNL, da quantificare in sede di contrattazione decentrata. Infine, con l'assegnazione provvisoria, si interviene in quelle situazioni nelle quali si devono prevenire o rimuovere particolari condizioni di disagio che impediscono la piena integrazione del dipendente nella struttura di appartenenza ovvero per promuovere il graduale inserimento dello stesso nei processi organizzativi dell'Università.
- ²¹ <http://www.aranagenzia.it>
- ²² A proposito dell'indennità di trasferta è intervenuto da ultimo il Consiglio di Stato con sent. 3964 del 3 luglio 2007 confermando la condanna dell'Amministrazione alla corresponsione dell'indennità di trasferimento nei confronti di quei dipendenti trasferiti a seguito della soppressione della sede originaria ove prestavano servizio per esigenze di carattere funzionale ed organizzativo. Anche se in presenza di istanza di gradimento del trasferimento, con l'indicazione delle nuove sedi alle quali chiedevano di essere assegnati, il trasferimento è stato considerato avvenuto d'ufficio - e non a domanda - con il conseguente diritto al percepimento della relativa indennità
- ²³ Cassazione 4655/92.

- ²⁴ B. Sergi, *Il trasferimento del dipendente pubblico per incompatibilità ambientale*, nota a Trib. Bari, 21.01.2005, in RIP, 2005, 2, 93; qui il giudice ha valutato illegittimo un provvedimento di trasferimento per incompatibilità ambientale per difetto di motivazione, "dal momento che neppure con una mera formula di stile, viene fatto riferimento al documento all'efficienza e al prestigio dell'ufficio" arrecato dalla permanenza del lavoratore
- ²⁵ Cass. Sez. lav. 5320/10-3-2006 sent. 17786/12-12-2002 sopra richiamate. La Corte, con la sentenza del 2006 non si discosta dalle deduzioni della sentenza della Corte d'Appello impugnata laddove ritiene legittimo il trasferimento di una lavoratrice - contestuale al mutamento di mansioni - in quanto ... *pare determinato da esigenze obiettive di difficoltà di rapporto coi colleghi*
- ²⁶ Cass. sent. 4265/2007 *..la materia può ritenersi sistemata nei seguenti termini: il trasferimento del dipendente dovuto ad incompatibilità aziendale, trovando la sua ragione nello stato di disorganizzazione e disfunzione dell'unità produttiva, va ricondotto alle esigenze tecniche, organizzative e produttive, di cui all'art. 2103 cod. civ., piuttosto che, sia pure atipicamente, a ragioni punitive e disciplinari, con la conseguenza che la legittimità del provvedimento datoriale di trasferimento prescinde dalla colpa (in senso lato) dei lavoratori trasferiti, come dall'osservanza di qualsiasi altra garanzia sostanziale o procedimentale che sia stabilita per le sanzioni disciplinari. In tali casi, il controllo giurisdizionale sulle comprovate ragioni tecniche, organizzative e produttive, che legittimano il trasferimento del lavoratore subordinato, deve essere diretto ad accertare soltanto se vi sia corrispondenza tra il provvedimento datoriale e le finalità tipiche dell'impresa e, trovando un preciso limite nel principio di libertà dell'iniziativa economica privata (garantita dall'art. 41 Cost.), il controllo stesso non può essere esteso al merito della scelta imprenditoriale, né questa deve presentare necessariamente i caratteri della inevitabilità, essendo sufficiente che il trasferimento concreti una tra le scelte ragionevoli che il datore di lavoro possa adottare sul piano tecnico, organizzativo o produttivo.*
- ²⁷ Consiglio di Stato sent. 2970/03 – Vedi anche l'ultima sentenza del Tar di Lecce n. 294/2007, depositata nel febbraio u.s. che giustifica l'esistenza del trasferimento per incompatibilità ambientale quale provvedimento che, mirando a garantire il corretto funzionamento dell'ufficio alla stregua dei fondamentali principi di cui all'art. 97 Cost., rientra nella potestà organizzativa - non sanzionatoria - dell'amministrazione pubblica ed è, pertanto, ampiamente discrezionale...
- ²⁸ Sull'inesistenza di comprovate ragioni tecniche, organizzative e produttive vedi; Stefano Gennai *Bossing, mobbing, straining nel pubblico impiego. Il trasferimento per ritorsione: analisi di un caso.* in LavoroPrevidenza.com, novembre 2006
- ²⁹ Cass. 11103/2006
- ³⁰ Contra Cass. 16801/2002 dove l'onere probatorio del datore di lavoro può risultare ampliato per effetto di disposizioni collettive che, integrando in senso più favorevole la disciplina dell'art. 2103 c.c. - che attiene soltanto alle ragioni tecniche, organizzative e produttive - assegnino rilievo anche a condizioni di ordine personale e familiare del lavoratore. Queste devono comunque essere valutate in applicazione di principi di correttezza e buona fede ex artt. 1175 e 1375 c.c. e il datore di lavoro, qualora possa far fronte alle predette ragioni avvalendosi di soluzioni organizzative per lui paritarie, è tenuto a preferire quella meno gravosa per il dipendente. Vedi anche Cass. 5161/2004 dove si avalla la tesi del giudice di merito che *...giustamente non ha esaminato l'esistenza di eventuali ragioni produttive giustificative del trasferimento avendo correttamente ritenuto che le stesse non possono ledere il diritto alla conservazione della professionalità la cui tutela è prevalente rispetto alle esigenze organizzative del datore di lavoro.* Infine, anche in alcuni settori del privato i criteri dell'art. 2103 cc vengono integrati da principi generali di buona fede e correttezza; per esempio nel settore del credito bancario, l'art. 110 del CCNL dei dipendenti bancari del 1994 e 1995 prevede che *Il trasferimento del lavoratore ad una unità produttiva situata in comune diverso, può essere disposto dall'azienda solo per comprovate esigenze tecniche, organizzative e produttive. Nel disporre il trasferimento, l'azienda terrà conto anche delle condizioni personali e di famiglia dell'interessato.*
- ³¹ Cass. 5320/2006 *... il controllo giurisdizionale - sulle comprovate ragioni tecniche, organizzative e produttive che legittimano il trasferimento del lavoratore subordinato - deve essere diretto ad accertare soltanto se vi sia corrispondenza tra il provvedimento di trasferimento e le finalità tipiche perseguite dal datore di lavoro né può essere esteso al merito della scelta datoriale, nè questa deve presentare necessariamente i caratteri dell'inevitabilità, essendo sufficiente che il trasferimento concreti una tra le scelte ragionevoli, che il datore di lavoro possa adottare sul piano tecnico, organizzativo o produttivo. L'accertamento, nel caso concreto, della prospettata fattispecie legittimante il trasferimento del lavoratore (comprovate ragioni tecniche, organizzative e produttive, di cui all'articolo 2103 c.c., cit, appunto) si risolve, poi, in un accertamento di fatto riservato al giudice di merito e, come tale, è sindacabile, in sede di legittimità, sotto l'unico profilo - deducibile nella stessa sede - del vizio di motivazione (art. 360 c.p.c., n. 5). (cfr. tra le tante Cass. n. 11624 del 2002, Cass. n. 17786 del 2002, Cass. n. 11597 del 2003).*

- ³² Cass.6117/2005 *La legittimità del provvedimento aziendale deve essere verificata alla stregua della sua "ragionevolezza", concetto questo con il quale la Corte ha inteso far riferimento ai principi di correttezza e buona fede che devono sempre informare il comportamento delle parti contrattuali. La rilevanza dei richiamati principi di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c. anche in tema di trasferimento del lavoratore esclude che il datore di lavoro possa allegare resistenza di una pluralità di ragioni organizzative e produttive, ordinate secondo una scala di priorità, e limitarsi poi, in caso di contestazione, a provare soltanto la ragione secondaria omettendo la prova di quella principale.*
- ³³ In termini, Cass. 11103/06 e Cass. 15761/05. con la sentenza del 2006 la Suprema Corte ribadisce l'obbligo del datore di lavoro alla prova delle comprovate ragioni tecniche, organizzative e produttive, salvo quando non sia ricorrente propriamente un caso di trasferimento, ma una mera assegnazione del dipendente ad un altro posto nell'ambito dello stesso ufficio. (Nella specie, la S.C. ha rigettato il ricorso di una dipendente comunale che aveva impugnato la delibera di assegnazione della stessa ad altre mansioni equivalenti nell'ambito della medesima amministrazione, previa soppressione di un posto corrispondente alla relativa qualifica funzionale rivestita nell'ufficio di provenienza, e senza che, però, fosse intervenuto alcun mutamento del luogo geografico di esecuzione della prestazione, essendo, altresì, rimasto congruamente accertato, da parte del giudice di merito, che le nuove mansioni non avevano comportato alcuna "dequalificazione" e che la decisione del datore di lavoro, siccome dettata dall'esigenza di far cessare situazioni di illegalità presso l'ufficio a quo, non presentava caratteri di arbitrarietà e di illiceità. Nella sentenza del 2005 la Suprema Corte, nel decidere sul riconoscimento o non dell'indennità di trasferimento, non ha accolto le deduzioni delle Ferrovie dello Stato spa che riteneva il provvedimento di trasferimento di due dirigenti avente natura "meramente amministrativa" senza che sussistesse alcuno spostamento dell'unità produttiva, da Terni a Ciampino).
- ³⁴ Cass. 11660/03 e Cass. 6117/2005. In questo caso è stato riconosciuto illegittimo il trasferimento del lavoratore da Roma a Foggia avendo il datore di lavoro indicato, quale ragione principale - e non secondaria - del trasferimento, l'impossibilità di utilizzare il dipendente nella unità produttiva di partenza sita in Roma. Il mancato assolvimento dell'onere della prova dell'esigenza tecnico organizzativa rende illegittimo il provvedimento di trasferimento, a nulla rilevando l'allegazione di una seconda e subordinata ragione relativa alle necessità dell'unità produttiva di destinazione.
- ³⁵ Cass.9290/04 *...ai fini dell'efficacia del provvedimento di trasferimento del lavoratore, non è necessario che vengano contestualmente enunciate le ragioni del trasferimento stesso, atteso che l'art. 2103 c.c., nella parte in cui dispone che le ragioni tecniche, organizzative e produttive del provvedimento siano comprovate, richiede soltanto che tali ragioni, ove contestate, risultino effettive e di esse il datore di lavoro fornisca la prova. Pertanto, l'onere dell'indicazione delle ragioni del trasferimento che, in caso di mancato adempimento, determina l'inefficacia sopravvenuta del provvedimento, sorge a carico del datore di lavoro soltanto nel caso in cui il lavoratore ne faccia richiesta - dovendosi applicare per analogia la disposizione di cui all'art. 2 L. 15 luglio 1966, n. 604, che prevede l'insorgenza di analogo onere nel caso in cui il lavoratore licenziato chieda al datore di lavoro di comunicare i motivi del licenziamento - fermo restando che il suddetto onere di comunicazione, al pari di quanto avviene in tema di licenziamento ai sensi della norma da ultimo citata non riguarda anche le fonti di prova dei fatti giustificativi del trasferimento (Cass. 12912/1999; 1912/1998; 4823/1996; 909/1995; 9011/1001).*
- ³⁶ Cass. 10047/2004 si ribadisce il costante principio giurisprudenziale, affermato in tema di licenziamento, ed egualmente valido in materia di trasferimento, secondo cui l'onere della prova del carattere ritorsivo nel provvedimento adottato dal datore di lavoro grava sul lavoratore e può essere assolto con la dimostrazione di elementi specifici tali da far ritenere con sufficiente certezza l'intento di rappresaglia... il quale intento - è opportuno ricordarlo, derivandone una particolare gravità degli oneri probatori per il lavoratore che ne è gravato - deve avere avuto efficacia determinativa esclusiva della volontà del datore di lavoro, anche rispetto ad altri fatti rilevanti ai fini della configurazione di un provvedimento legittimo.
- ³⁷ Cass. 1396-06; L'art. 33, quinto comma, della legge 5.2.1992, n. 104, secondo cui "il genitore o il familiare lavoratore, pubblico o privato, che assista con continuità un parente o affine entro il terzo grado handicappato, ha diritto a scegliere, ove possibile, la sede piu' vicina al proprio domicilio e non può essere trasferito senza il suo consenso ad altra sede" va interpretato nel senso che ci si riferisce a situazioni in cui il dipendente sia il fondamentale punto di riferimento per l'assistenza del disabile, quanto meno sotto il profilo della costante organizzazione e supervisione delle cure necessarie, delle buone condizioni di vita e delle relazioni affettive, anche senza assumere necessariamente in proprio l'intera effettuazione materiale dell'assistenza stessa. vedi anche Tar Lazio, Sezione I Quater, sentenza 10 febbraio 2005 n° 2387.

FLASH NOTIZIE

EVENTO	CONTENUTO/NOTE
<p>17 dicembre 2007</p> <p>Comparto Enti pubblici non economici CCNL relativo al personale non dirigente per il quadriennio normativo 2006 - 2009 ed il biennio economico 2006 - 2007: <i>errata corrige</i></p>	<p><i>E' stata apportata una correzione al testo del contratto a margine riportato, sottoscritto in data 1° ottobre 2007. Poiché si tratta di mero errore materiale e la rettifica apportata non altera i contenuti sostanziali dell'accordo sottoscritto, non appare necessario, ad avviso dell'Agenzia, procedere ad una nuova sottoscrizione da parte dei soggetti firmatari del contratto.</i></p> <p><i>La correzione riguarda la tabella D allegata al contratto, relativa agli incrementi mensili della indennità di ente. L'errore materiale era relativo agli importi in entrata riportati in tabella, per le sole aree A e B, ridotti di euro 0,10, rispetto agli effettivi importi risultanti dal precedente CCNL sottoscritto in data 8/5/2006 (si veda, in particolare, la tabella C di tale contratto).</i></p>
<p>21 gennaio 2008</p> <p>Dirigenza Area III (Sanità amministrativa, sanitaria, tecnica e professionale) Ipotesi di accordo per l'adesione al Fondo nazionale di pensione complementare per i lavoratori dei Comparti delle Regioni e delle Autonomie locali e del Servizio sanitario nazionale</p> <p>Dirigenza Area IV (Sanità medica e veterinaria) Ipotesi di accordo per l'adesione al Fondo nazionale di pensione complementare per i lavoratori dei Comparti delle Regioni e delle Autonomie locali e del Servizio sanitario nazionale</p>	<p><i>Con la firma delle ipotesi di accordo la dirigenza sanitaria, professionale, tecnica ed amministrativa (Area III) e la dirigenza medico veterinaria (Area IV) del Servizio sanitario nazionale aderiscono al costituendo fondo di pensione complementare per i lavoratori dei Comparti delle Regioni, delle Autonomie locali e della Sanità, denominato Perseo (già istituito con accordo del 14 maggio 2007). La potenziale platea, interessata a questo fondo, che valorizza il pilastro della previdenza complementare di fonte negoziale nel settore pubblico, è di circa 143 mila possibili partecipanti. Nel testo, oltre ad indicare i soggetti che possono aderirvi e con quale tipo di contratto, sono individuate le contribuzioni dovute ed è fissata la misura a carico sia delle amministrazioni sia dei lavoratori; viene inoltre indicata la quota una tantum per l'adesione, dovuta dalle Amministrazioni, in un'unica soluzione, mentre quella a carico del dipendente sarà fissata dal Consiglio di Amministrazione del Fondo.</i></p>
<p>25 gennaio 2008</p> <p>Dirigenza Area IV (Sanità medica e veterinaria) Verbale e relazione di accompagnamento della riunione per l'interpretazione autentica degli artt. 3 e 5 del CCNL 8 giugno 2000 - Il biennio economico</p>	<p><i>L'interpretazione autentica è stata richiesta dal giudice del lavoro della Corte d'Appello di Palermo - Sezione lavoro e previdenza - il quale ha ritenuto che per potere definire la controversia di cui al giudizio è necessario risolvere in via pregiudiziale la questione concernente "la spettanza o meno della retribuzione di posizione e dell'indennità di esclusività del rapporto di lavoro, relativamente ai medici già in rapporto convenzionale con il SSN e successivamente inquadrati con rapporto di pubblico impiego nel ruolo del SSN a seguito di</i></p>

EVENTO

CONTENUTO/NOTE

*esami per colloquio e titoli".
Considerato che si sono svolte presso l'ARAN apposite riunioni al termine delle quali non è stato raggiunto un unanime consenso che, in considerazione del parere n. 955 del 2001 del Consiglio di Stato, costituisce di fatto un impedimento al raggiungimento dell'accordo di interpretazione autentica in questione.
Inoltre le OO.SS. presenti alla riunione, confermando il CCNL del 12.7.2002 di "Interpretazione autentica degli artt. 5 e 12 del CCNL - Il biennio economico 2000-2001 - dell'area della dirigenza medica e veterinaria del SSN, stipulato l'8 giugno 2000", hanno peraltro riscontrato come, nel caso di specie, si sia in presenza di materia regolata da norma di legge (DPCM 8.3.2001), riguardante destinatari determinati e non suscettibile di applicazione analogica.
Le parti hanno preso atto dell'impossibilità di pervenire al richiesto accordo di interpretazione autentica.*

1 febbraio 2008

Accordi quadro Dirigenza

Accordo quadro per la definizione delle autonome aree di contrattazione della dirigenza per il quadriennio 2006 - 2009

*Nel contratto, che conferma la precedente articolazione delle aree dirigenziali, le parti firmatarie hanno convenuto, in una dichiarazione congiunta, di istituire una commissione bilaterale con il compito di formulare ipotesi di aggregazione e riduzione delle suddette aree dirigenziali.
L'accordo riguarda circa 170 mila dirigenti pubblici compresi quelli di livello dirigenziale generale e raggruppa questo personale in otto aree autonome di contrattazione:*

- *nell'area I i dirigenti dei ministeri compresi quelli delle professionalità sanitarie del Ministero della salute (art.2 della Legge n. 120/2007);*
- *nell'area II i dirigenti del Comparto Regioni e Autonomie locali;*
- *nell'area III i dirigenti dei ruoli sanitario, professionale, tecnico, amministrativo del Comparto del Servizio sanitario nazionale;*
- *nell'area IV la dirigenza medico – veterinaria, comprendente medici, veterinari ed odontoiatri del Servizio sanitario nazionale;*
- *nell'area V i dirigenti dei Comparti Scuola ed Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica;*
- *nell'area VI i dirigenti dei Comparti delle Agenzie fiscali ed Enti pubblici non economici, compresi i professionisti del Comparto Enti pubblici non economici, collocati in apposita separata sezione ai sensi dell'art. 40, comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001;*
- *nell'area VII i dirigenti dei Comparti Università ed Istituzioni ed Enti di ricerca e sperimentazione;*
- *nell'area VIII i dirigenti del Comparto della Presidenza del consiglio dei ministri.*

EVENTO	CONTENUTO/NOTE
<p>11 febbraio 2008</p> <p>Enti art. 70 D.Lgs. n. 165/2001</p> <p>CCNL relativo al personale non dirigente dell'Unioncamere per il periodo normativo 2003 - 2005 e il biennio economico 2004 - 2005</p>	<p><i>Le decorrenze normative ed economiche della disciplina contrattuale per i dipendenti dall'Unioncamere erano disallineate rispetto a quelle previste per i diversi comparti di contrattazione del pubblico impiego e per gli altri enti di cui all'art. 70 del D.Lgs. n. 165/2001. Vi era perciò l'esigenza di unificarle con un "CCNL ponte". Peculiarità del testo contrattuale sottoscritto è, infatti, quella di aver operato tali correzioni. Elementi di novità inseriti nell'accordo sono:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - una sostanziale innovazione del sistema di classificazione, che introduce importanti elementi di flessibilità nella gestione delle risorse umane e valorizzazione della professionalità e del merito individuale; - la revisione delle norme in materia di sanzioni disciplinari; - per le relazioni sindacali, l'introduzione della disciplina relativa al comitato paritetico sul fenomeno del mobbing (presenti nei contratti della tornata 2002-2005). <p><i>Per quanto concerne la parte economica, gli incrementi stipendiali erogati sono stati pari a 141 euro a regime, di cui 127 euro destinati alla retribuzione tabellare e i restanti 14 euro al fondo per le politiche del personale e per la produttività.</i></p>
<p>13 febbraio 2008</p> <p>Comparto Scuola</p> <p>Ipotesi di sequenza contrattuale ai sensi degli artt. 85 e 90 del CCNL 29.11.2007 relativo al personale non dirigente del Comparto Scuola per il quadriennio normativo 2006 - 2009 e biennio economico 2006 - 2007</p>	<p><i>Con la firma della presente Ipotesi di sequenza contrattuale le parti hanno individuato gli esatti parametri e valori unitari annui in base ai quali effettuare la ripartizione delle risorse per il fondo dell'istituzione scolastica tra le singole istituzioni scolastiche ed educative.</i></p> <p><i>Si è dato altresì seguito all'impegno di riconoscere gli ulteriori benefici economici per il biennio 2006 - 2007, in attuazione del protocollo tra Governo e Sindacati del 29 maggio 2007, a seguito dell'approvazione della Legge Finanziaria per l'anno 2008 che ha previsto gli appositi stanziamenti aggiuntivi.</i></p> <p><i>Nella presente ipotesi di sequenza, inoltre, in coerenza con le finalità di valorizzazione del personale docente indicate dalla stessa Legge Finanziaria, è stato possibile prevedere l'utilizzazione delle risorse derivanti dal processo triennale di razionalizzazione dello stesso personale.</i></p>
<p>25 febbraio 2008</p> <p>Comparto Sanità</p> <p>Verbale e relazione di accompagnamento della riunione per l'interpretazione autentica dell'art. 31,</p>	<p><i>L'interpretazione autentica è stata richiesta dal giudice del lavoro del Tribunale di Roma, il quale ha ritenuto che per potere definire la controversia di cui al giudizio è necessario risolvere in via pregiudiziale la questione concernente: se il trattamento economico indicato in nota nella contrattazione collettiva per il periodo 1998-2001 e per il periodo 2002-2005, determinato con riferimento alle posizioni</i></p>

EVENTO	CONTENUTO/NOTE
<p>comma 7, art. 40, comma 2 e relative tabelle allegare al CCNL del 7 aprile 1999 del personale non dirigente</p>	<p><i>dei dipendenti già collocati nell'ex livello VIII bis e poi confluiti nella categoria Ds (fasce 1 e 2), deve ritenersi comprensivo sia dello stipendio base che dello sviluppo delle fasce retributive di competenza. Considerato che si sono svolte presso l'ARAN apposite riunioni al termine delle quali non è stato raggiunto un unanime consenso che, in considerazione del parere n. 955/2001 del Consiglio di Stato, costituisce di fatto un impedimento al raggiungimento dell'accordo di interpretazione autentica in questione. Le parti hanno preso atto dell'impossibilità di pervenire al richiesto accordo di interpretazione autentica.</i></p>
<p>26 febbraio 2008</p> <p>Comparto Agenzie fiscali Verbale d'Intesa per l'introduzione delle norme contenute nell'art. 8, commi 3 e 4 dell'Ipotesi di CCNL relativo al personale non dirigente delle Agenzie fiscali, anche nei contratti dei comparti e delle aree della dirigenza di cui le stesse Organizzazioni e Confederazioni sindacali sono responsabili.</p>	<p><i>Con la firma del verbale a margine, le parti hanno convenuto sull'opportunità di introdurre le norme relative alle infrazioni e sanzioni disciplinari, previste per il personale dei livelli delle Agenzie fiscali, anche nei contratti dei comparti di cui le stesse sono responsabili e che analoghe discipline siano previste nei contratti relativi alle aree della dirigenza di cui le medesime sono responsabili. Tali norme riguardano i casi di arresto in flagranza di reato, per concussione, peculato e corruzione, confermato dal Gip, che consentono all'Amministrazione, espletata la procedura disciplinare, di poter procedere al licenziamento, anche prima della conclusione del processo penale.</i></p>
<p>26 febbraio 2008</p> <p>Comparto Agenzie fiscali Ipotesi di CCNL relativo al personale non dirigente del Comparto delle Agenzie fiscali per il quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007</p>	<p><i>L'ipotesi interessa circa 59 mila dipendenti così divisi: Agenzie delle entrate (35.500), Agenzie del territorio (10.838), Agenzie delle dogane (485). Per la prima volta entra a far parte di questo comparto il personale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato (1340 dipendenti) al quale, dall'entrata in vigore dell'accordo, sarà applicata la disciplina contrattuale delle Agenzie fiscali. La trattativa ha confermato il sistema di relazioni sindacali definendo in modo più puntuale le materie delle stesse, con particolare riguardo alla disciplina degli eventuali progetti di internalizzazione ed esternalizzazione delle attività e dei servizi delle Agenzie. Inoltre si è sviluppata su normative relative all'ordinamento professionale. Ampio spazio è stato dedicato all'incentivazione della misurazione e valutazione della qualità dei servizi, rafforzando la normativa già prevista nei precedenti contratti, introducendo istituti contrattuali tendenti alla valorizzazione del personale con meccanismi che garantiscano la selettività delle erogazioni premiali, tese a</i></p>

EVENTO	CONTENUTO/NOTE
	<p><i>remunerare il merito, l'impegno, la produttività. Inoltre, il contratto ha confermato il ruolo della formazione, presupposto e condizione per scelte innovative e di riprogettazione dei servizi, per migliorare l'attività tutta delle Agenzie e leva strategica per l'evoluzione professionale, necessaria altresì a favorire il consolidarsi di una nuova cultura gestionale improntata al risultato.</i></p> <p><i>Infine, nel caso di arresto in flagranza di reato, confermato dal Gip, l'Amministrazione, espletata la procedura disciplinare, può procedere al licenziamento, anche prima della conclusione del processo penale.</i></p> <p><i>L'aumento medio complessivo a regime è di 116 euro mensili per tredici mensilità. Sono previste due tranches di aumento stipendiale al 1° gennaio 2006 e al 1° febbraio 2007 per complessivi 94 euro. La restante quota è finalizzata all'aumento dell'indennità di Agenzia (10 euro al mese, a decorrere dal 1° gennaio 2007) e al Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività (12 euro al mese, dal 1° marzo 2007). I miglioramenti stabiliti consentono la crescita della retribuzione media complessiva del 4,85% così come definito dalla Legge Finanziaria per il 2008.</i></p>
<p>28 febbraio 2008</p> <p>Comparto Regioni ed Autonomie locali</p> <p>Ipotesi di CCNL del personale non dirigente del Comparto Regioni e Autonomie locali quadriennio normativo 2006-2009 biennio economico 2006-2007</p>	<p><i>L'ipotesi di contratto che interessa circa 550 mila dipendenti, è indubbiamente rilevante sotto il profilo qualitativo, perché ridefinisce le norme negoziali relative alle infrazioni e sanzioni disciplinari. Vi è prevista, infatti, la possibilità di applicare la sanzione del licenziamento, nei casi di concussione, peculato e corruzione, anche prima della conclusione del procedimento penale, qualora il dipendente, colto in flagranza di reato, sia stato arrestato e l'arresto sia stato confermato dal Gip.</i></p> <p><i>L'accordo amplia anche le fattispecie di infrazioni sanzionabili, per tutelare il cittadino-utente da eventuali comportamenti offensivi e al contempo garantire i valori etici e l'immagine delle pubbliche amministrazioni. Infine, si è concordato che alle selezioni per le progressioni economiche all'interno delle aree, potranno essere ammessi solo i dipendenti che abbiano maturato il requisito della permanenza di ventiquattro mesi nella posizione in godimento.</i></p> <p><i>La parte economica eroga un aumento medio mensile a regime pari a 91 euro dal 1° febbraio 2007, che corrisponde al 4,85% previsto dall'accordo Governo Sindacati del 29 maggio 2007.</i></p>
<p>29 febbraio 2008</p> <p>Comparto Sanità</p> <p>Ipotesi di CCNL del</p>	<p><i>L'ipotesi interessa 574.000 dipendenti del Comparto Sanità.</i></p> <p><i>Nel solco delineato dagli ultimi contratti sono state apportate, al sistema regolamentare, importanti</i></p>

EVENTO	CONTENUTO/NOTE
<p>Comparto del Servizio sanitario nazionale quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007</p>	<p><i>modifiche e integrazioni. L'Amministrazione, espletata la procedura disciplinare, potrà procedere al licenziamento, nel caso che il dipendente sia stato arrestato in flagranza di reato e l'arresto sia stato confermato dal Gip, anche prima della conclusione del processo penale.</i></p> <p><i>L'orario di lavoro è stato regolamentato secondo principi di flessibilità che contemperino modalità di organizzazione aziendale, salvaguardia di livelli ottimali di assistenza ai cittadini e protezione della salute e delle energie psico-fisiche dei lavoratori. Infine, alle selezioni per le progressioni economiche all'interno delle aree, potranno essere ammessi solo i dipendenti che abbiano maturato il requisito della permanenza di ventiquattro mesi nella posizione in godimento.</i></p> <p><i>Gli aumenti stipendiali medi previsti sono pari a 101 euro mensili a regime. Per il finanziamento delle risorse per la contrattazione integrativa sono stati stanziati 13,5 euro per ogni dipendente per l'anno 2007 e 28,7 euro per l'anno 2008.</i></p>
<p>5 marzo 2008</p> <p>Dirigenza Area VII (Università ed Enti di ricerca e sperimentazione)</p> <p>CCNL relativo al personale dell'Area VII per il quadriennio normativo 2002-2005 ed il biennio economico 2002-2003</p> <p>CCNL relativo al personale dell'AREA VII per il biennio economico 2004-2005</p>	<p><i>I contratti riguardano 405 dirigenti delle Università e degli Enti di ricerca e di sperimentazione (Area VII). La parte normativa del contratto è stata disciplinata in sostanziale analogia con quella dei dirigenti dei Ministeri. Per quanto riguarda la parte economica, le risorse erogate assicurano incrementi retributivi pari al 5,66% della retribuzione base, per il primo biennio economico, ed al 5,06% per il secondo. Gli incrementi decorrono dal 1° gennaio 2002 al 31 dicembre 2005.</i></p>
<p>7 marzo 2008</p> <p>Comparto Regioni ed Autonomie locali</p> <p>CCNL dei Segretari comunali e provinciali per il quadriennio normativo 2002 - 2005 e per il biennio economico 2002 - 2003</p> <p>CCNL dei Segretari comunali e provinciali per il biennio economico 2004 - 2005.</p>	<p><i>Sono state sottoscritte le Ipotesi di CCNL dei Segretari comunali e provinciali per il quadriennio normativo 2002-2005 e per i due bienni economici 2002-2003 e 2004-2005.</i></p>

OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA

SANZIONI DISCIPLINARI

**Corte di Cassazione - Sezione lavoro
sentenza 4 luglio 2007 n. 15050
(Presidente Mattone, Relatore
Maiorano).**

**Illegittimità licenziamento disciplinare -
contestazione di addebiti.**

E' illegittimo il licenziamento disciplinare comunicato al lavoratore "con effetto immediato" insieme alla contestazione degli addebiti, in quanto viola le garanzie previste dall' art. 7 della L. N. 300/70.

La controversia riguarda un dipendente d'azienda (la Biv Italia) al quale veniva contestato un comportamento tale da impedire la visita per l'accertamento della malattia disposto dall'azienda e con le stesse modalità gli veniva comunicata la volontà dell'azienda di interrompere "con effetto immediato" il rapporto di lavoro esistente tra le parti. Il dipendente ha impugnato il provvedimento lamentando la violazione dell'art. 7, c. 2, della Legge n. 300/70 nella parte in cui prevede che il datore di lavoro non può adottare alcun provvedimento disciplinare nei confronti del lavoratore senza avergli preventivamente contestato l'addebito e senza averlo sentito a sua difesa. In ogni caso i provvedimenti disciplinari più gravi del rimprovero verbale non possono essere applicati prima che siano trascorsi cinque giorni dalla contestazione per iscritto del fatto che vi ha dato causa.

L'illegittimità del comportamento dell'azienda è stato riconosciuto dai Giudici di primo e secondo grado i quali hanno condannato il datore di lavoro alla reintegrazione del dipendente nel posto di lavoro nonché al risarcimento del danno.

In particolare il Giudice di merito ha rilevato che la contestazione dell'addebito disciplinare doveva essere preventiva rispetto al provvedimento, per cui, nel caso di un'irrogazione della sanzione, contestuale alla contestazione degli addebiti, questa era

da considerarsi nulla e, conseguentemente, la contestazione inidonea a dare vita ad un separato provvedimento per violazione dell'art. 7, Legge n. 300/70.

Ancora più incisiva e determinata risulta la posizione assunta dalla Suprema Corte la quale, nel dichiarare la nullità del comportamento dell'amministrazione, ribadisce il principio di diritto, già affermato in materia, secondo cui "nel licenziamento disciplinare la contestazione dell'addebito e la comminatoria del licenziamento possono essere contenute nel medesimo atto in mancanza di disposizioni che vietino tali modalità di esercizio dei poteri del datore di lavoro, se viene concesso al lavoratore il termine di legge di cinque giorni per fornire le proprie discolpe e viene precisato che, qualora egli non si avvalga di tale possibilità, il rapporto di lavoro si intenderà risolto senza ulteriore preavviso dal giorno successivo alla scadenza del termine". Pertanto, proseguono i Giudici la comminatoria del licenziamento contestuale alla contestazione dell'addebito giammai può essere intimata con effetto immediato, in tal modo sopprimendo di fatto il termine fissato per la difesa del lavoratore incolpato.

**Corte di Cassazione Sez. Lavoro n. 4932
del 2 marzo 2007 (Presidente Ciciretti,
Relatore Curcuruto).**

**Fatti illeciti e provvedimento
disciplinare**

La pubblica amministrazione, quando sia venuta a conoscenza di illeciti commessi da un dipendente prima della comunicazione della sentenza penale, è tenuta ad avviare tempestivamente il procedimento disciplinare eventualmente sospendendolo nel caso di instaurazione del giudizio penale in applicazione del principio dell'immediatezza della contestazione.

Il fatto riguarda un dipendente comunale il quale era stato denunciato

dal sindaco per reati penali per i quali, successivamente, era stato rinviato a giudizio.

L'amministrazione, avuta notizia dei fatti, ha sospeso in via cautelare il dipendente dal servizio. A seguito di una sentenza penale di condanna irrevocabile, l'amministrazione ha licenziato il dipendente contestandogli i fatti per i quali era stato condannato. Il dipendente comunale ha impugnato il licenziamento lamentando il ritardo dell'amministrazione nella contestazione degli addebiti disciplinari avvenuta molto tempo dopo la conoscenza dei fatti. In prima istanza il Tribunale ha annullato il provvedimento dell'amministrazione, mentre il Giudice di appello ha riformato la decisione sostenendo invece la tempestività degli addebiti da parte dell'amministrazione resistente e la conseguente liceità del licenziamento, con la motivazione che la sentenza penale definitiva non era stata formalmente comunicata all'amministrazione e pertanto il termine di inizio del procedimento, stabilito in 90 giorni dall'art. 10 della Legge n. 97/2001 non poteva considerarsi decorso (il termine è stato modificato dalla Corte cost. sentenza n. 97/2001).

La Corte di Cassazione, nell'impugnare la sentenza, ha rinviato la causa per nuovo esame alla Corte di Appello enunciando il principio di diritto che *in caso di illeciti disciplinari commessi anteriormente all'entrata in vigore della L. n. 97/2001, la disposizione transitoria di cui all'art. 10, 3° comma, della legge - quale risulta a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 186/04 -, in base alla quale il termine di 90 giorni per avviare il procedimento disciplinare decorre dalla comunicazione della sentenza penale, non trova applicazione quando l'amministrazione abbia avuto notizia dei fatti prima di detta comunicazione, nel qual caso è tenuta ad avviare tempestivamente il procedimento disciplinare eventualmente sospendendolo nel caso di instaurazione del giudizio penale. E nel caso in esame, osserva ancora che*

sarà il Giudice del merito ad accertare quindi in base alle risultanze di causa, quando il Comune abbia avuto conoscenza dei fatti poi contestati al dipendente dando adeguata giustificazione del risultato di tale indagine, e valuterà, rispetto al momento così individuato, la tempestività della contestazione e la conseguente legittimità del licenziamento. Ciò in quanto, prosegue, non è dato affermare che il solo fatto che l'illecito del dipendente di una pubblica amministrazione rivesta carattere penale sia idoneo a modificare radicalmente lo stesso potere di recesso disciplinare del datore di lavoro, del quale l'immediatezza della contestazione è per giurisprudenza costante, elemento costitutivo. Infine, conclude la Cassazione, la Legge n. 97/2001 non somministra di per sé argomenti per ritenere che l'amministrazione possa indebitamente differire l'apertura del procedimento disciplinare, una volta venuta a conoscenza dei fatti che lo giustificano.

Corte di Cassazione sez. lav. n. 20733 del 3 ottobre 2007.

Codice disciplinare e locali di affissione – art. 7, L. n. 300/70

Non esiste un obbligo di affissione delle norme disciplinari nelle bacheche aziendali né in locali dove i lavoratori debbano necessariamente passare, ma l'affissione deve essere effettuata in locali nei quali sia garantito il libero accesso.

La controversia riguarda l'interpretazione dell'art. 7, comma 1, Legge n. 300/70 in tema di sanzioni disciplinari che, relativamente al luogo in cui debba essere affisso il codice disciplinare, si limita a prescrivere testualmente: *le norme disciplinari devono essere portate a conoscenza dei lavoratori mediante affissione in luogo accessibile a tutti.*

La Cassazione è intervenuta con la sentenza in commento accogliendo il

ricorso di una Società privata che aveva inflitto una sanzione disciplinare ad alcuni lavoratori per non avere effettuato, durante l'orario di lavoro, la manutenzione ordinaria di alcuni macchinari.

I dipendenti hanno impugnato le sanzioni disciplinari irrogate dal datore di lavoro lamentando la mancata esposizione del codice disciplinare, ottenendo una sentenza favorevole sia in primo che in secondo grado. L'azienda interessata ha proposto ricorso in Cassazione per violazione e falsa applicazione dell'art. 7 della Legge n. 300/70, in particolare, relativamente all'interpretazione da dare all'inciso "Le norme disciplinari relative alle sanzioni devono essere portate a conoscenza mediante affissione in luogo accessibile a tutti".

La Corte accoglie il ricorso sanzionando, preliminarmente, il comportamento dei lavoratori, che non avevano adempiuto ai propri doveri contrattuali e, relativamente al predetto art. 7, precisa che la predetta norma non detta alcuna indicazione specifica sui requisiti che il luogo deve possedere per essere ritenuto idoneo a garantire la conoscibilità della normativa disciplinare, l'unico elemento rilevante è che i locali in cui sono affisse le disposizioni siano accessibili liberamente a tutti i lavoratori. Questo obbligo a carico del datore di lavoro non può essere ristretto alla necessità che i locali in cui viene effettuata l'affissione non siano chiusi e che tutti i dipendenti abbiano piena libertà di accedervi senza impedimenti di sorta e senza dover chiedere permessi particolari; la possibilità di recarsi nei locali in cui sono esposte le norme disciplinari deve essere effettiva non meramente teorica, e perciò rientra nel concetto di libero accesso anche la comodità dell'accesso, la necessità che non sussistano difficoltà particolari. Ugualmente la legge non richiede che l'affissione venga effettuata nelle bacheche aziendali, che possono mancare o essere destinate ad altre comunicazioni

e che comunque non rendono più agevole la lettura delle norme.

**Corte di Cassazione n. 10668/2007
(Presidente Ciciretti - Relatore Picone)
Impiegato pubblico - procedimento disciplinare – Termine di 20 giorni per la contestazione – Natura non perentoria – Requisito dell'immediatezza - Sussiste.**

Il fatto riguarda un dipendente dell'Agenzia delle entrate licenziato per motivi disciplinari il quale aveva lamentato l'inosservanza da parte della P.A. della perentorietà del termine di 20 giorni stabilito dall'art. 24 del CCNL 1995 del Comparto Ministeri che dispone: "l'amministrazione, fatta eccezione per il rimprovero verbale, non può adottare alcun provvedimento disciplinare se non previa contestazione scritta dell'addebito, da effettuarsi tempestivamente e, comunque, non oltre 20 giorni da quando l'ufficio istruttore, secondo l'ordinamento dell'amministrazione, è venuto a conoscenza del fatto e senza aver sentito il dipendente a sua difesa con l'eventuale assistenza di un procuratore ovvero di un rappresentante dell'associazione sindacale cui egli aderisce o conferisce mandato". Secondo il dipendente le ragioni che avrebbero impedito l'inosservanza dei termini avrebbero dovuto essere allegare e provate dall'amministrazione stessa. Inoltre il dipendente aveva anche lamentato la violazione dell'art. 55 del D.Lgs. n. 165/2001 nella parte in cui dispone che "ogni provvedimento disciplinare ad eccezione del rimprovero verbale deve essere adottato previa tempestiva contestazione scritta dell'addebito al dipendente, che viene sentito a sua difesa con l'eventuale assistenza di un procuratore ovvero di un rappresentante dell'associazione sindacale cui aderisce o conferisce mandato".

Il Tribunale di Avellino e la Corte di appello di Napoli hanno ritenuto legittimo il licenziamento intimatogli dall'amministrazione per motivi

disciplinari, ugualmente la Suprema Corte conferma tale decisione precisando, relativamente alla natura perentoria o meno del citato art. 24, comma 2 del CCNL 16.5.1995, che il successivo CCNL 2003, che introduce una modifica al predetto art. 24, ha già chiarito l'aspetto della perentorietà quando dispone che il termine sia iniziale che finale è da intendersi perentorio, mentre nelle fasi intermedie i termini previsti saranno applicati nel rispetto dei principi di tempestività e immediatezza, che consentano la certezza delle situazioni giuridiche. Inoltre la Cassazione ha aggiunto che la giurisprudenza della stessa Corte (sentenza n. 7601/2005) aveva enunciato il principio secondo il quale *"nell'assetto privatistico - contrattualistico del rapporto di impiego dei dipendenti da pubbliche amministrazioni, la natura dei termini contrattualmente previsti per lo svolgimento del procedimento disciplinare deve essere definita con riguardo allo scopo che essi perseguono nella prospettiva di un'inderogabile garanzia di sollecita conclusione, con la conseguenza che il carattere della perentorietà non è generalmente rinvenibile in tutti i termini volti a cadenzarne l'andamento (quali quello per la segnalazione dell'ufficio, per la contestazione degli addebiti e la relativa comunicazione all'interessato), ma deve essere riconosciuto solo a quello stabilito per l'adozione del provvedimento finale; nondimeno la non perentorietà del termine di 20 giorni tra conoscenza del fatto e contestazione dell'addebito incide pur sempre sulla necessaria immediatezza della contestazione rispetto al momento della conoscenza del fatto e contestazione da parte del datore di lavoro sul quale grava, di conseguenza, l'onere di dimostrare la tempestività della contestazione e, eventualmente, l'esistenza di uno specifico impedimento a giustificazione del ritardo"*.

La Corte comunque, a prescindere dalla natura del termine, sottolinea come *"la*

giurisprudenza (Cass. 9955/2005) è ferma nel ritenere la necessità che la contestazione degli addebiti disciplinari sia tempestiva, dovendosi altrimenti ritenere che il datore di lavoro non abbia interesse all'esercizio del potere disciplinare e incontrando comunque tale esercizio il limite della correttezza e della buona fede in considerazione del diritto all'effettività della difesa spettante al lavoratore".

Corte di Cassazione sez. lavoro 9 maggio 2007, n. 10547 (Presidente De Luca - Relatore Balletti).

Dequalificazione – sospensione attività lavorativa

Il lavoratore che viene assegnato a mansioni inferiori, rispetto alla qualifica di appartenenza, non è legittimato a sospendere in tutto o in parte la propria attività lavorativa se il datore di lavoro assolve a tutti gli altri obblighi, quali il pagamento della retribuzione, la copertura previdenziale e assicurativa e la garanzia del posto di lavoro.

Il caso ha riguardato un medico dipendente di una Asl, il quale lamentava, da parte dell'azienda, un comportamento discriminatorio, avendogli affidato mansioni dequalificanti che lui si era rifiutato di svolgere.

L'azienda, sulla base del comportamento inadempiente del dipendente, procedeva al licenziamento per giusta causa. L'interessato proponeva ricorso denunciando un'ingiusta attività di dequalificazione e chiedendo pertanto al giudice del lavoro di volere dichiarare *inesistente, nullo, annullabile e illegittimo* il licenziamento intimatogli con ogni relativa conseguenza reintegratoria e risarcitoria, anche in ordine alla dequalificazione posta in essere dalla convenuta.

Il ricorso è stato respinto sia in primo che in secondo grado, ed anche la Suprema Corte lo ha rigettato a sua volta e richiamando altra conforme giurisprudenza ha motivato osservando

che *“in merito alla tutela del lavoratore in caso di assegnazione di mansioni inferiori alla qualifica di appartenenza, si rimarca che, ove pur sussista una situazione di dequalificazione di mansioni, non può il lavoratore sospendere in tutto o in parte la propria attività lavorativa, se il datore di lavoro assolve a tutti gli altri propri obblighi (pagamento della retribuzione, copertura previdenziale e assicurativa, garanzia del posto di lavoro), potendo una parte rendersi inadempiente soltanto se è totalmente inadempiente l'altra parte, non quando vi sia contestazione e controversia solo su una delle obbligazioni a carico di una delle parti, obbligazione peraltro non incidente sulle immediate esigenze vitali del lavoratore”.*

**TRATTAMENTO FINE RAPPORTO
Corte di Cassazione sez.lav. 18289 del
30 agosto 2007 (Presidente Mattone –
Relatore Miani Canevari).
Trattamento di fine rapporto - Principio
dell'omnicomprensività - Deroghe -
Indicazione chiara ed esplicita nel
CCNL**

Le deroghe al criterio dell'omnicomprensività della retribuzione - previsto dall'art. 2120 c.c., nel testo sostituito dall'art.1, Legge n. 297/1982 - ai fini del calcolo del t.f.r., devono essere espressamente previste dalla contrattazione collettiva in modo chiaro ed univoco, in quanto le relazioni sindacali, così come i rapporti negoziali, devono ispirarsi al rispetto del principio di correttezza e buona fede.

Il fatto riguarda un dipendente del Poligrafico e Zecca dello Stato il quale conveniva in giudizio l'Istituto, rivendicando il proprio diritto all'inclusione dei compensi percepiti per il lavoro straordinario nel computo del trattamento di fine rapporto. L'Istituto si è difeso sostenendo che le differenze retributive non erano dovute, quanto meno a partire dal 1992, anno in cui è intervenuta una modifica contrattuale attuata dalle parti collettive

volta ad escludere detti compensi dalla base di computo del t.f.r., in corretto esercizio della facoltà di deroga prevista dalla Legge n. 297/1982; questa manifestazione di volontà, sostiene l'Istituto, risulta dal raffronto tra il precedente CCNL, che definiva la retribuzione come *quanto complessivamente percepito per la prestazione lavorativa*, e il successivo contratto collettivo nazionale che ha stabilito che la nozione di retribuzione deve essere intesa *“come quanto complessivamente percepito per la prestazione lavorativa nell'orario normale”.*

Mentre il Giudice di primo grado ha dichiarato nullo il ricorso, perché ha ritenuto che la domanda non fosse sufficientemente motivata, il Giudice di merito ha condannato l'istituto al pagamento delle somme dovute, osservando che l'esclusione del lavoro straordinario dal computo del trattamento di fine rapporto, non poteva essere ricavata dalla volontà delle parti negoziali di escludere voci retributive dal calcolo del t.f.r. La Suprema Corte, intervenuta con la sentenza in esame, ha rigettato il ricorso affermando il principio che riconosce quale *canone generale il cosiddetto criterio dell'omnicomprensività della retribuzione, mentre eccezioni allo stesso possono essere contemplate dalla contrattazione collettiva che è autorizzata anche a prevedere una diversa nozione di retribuzione ai fini del calcolo del t.f.r. Tuttavia, le eccezioni alle regole devono essere apportate dalla contrattazione collettiva in modo chiaro e univoco (anche in Cass. 16618/03), in quanto anche le relazioni sindacali come i rapporti negoziali devono ispirarsi al rispetto del principio di correttezza e buona fede.* Proprio perché, sostiene la Corte, la deroga al criterio dell'omnicomprensività della retribuzione ai fini del calcolo del t.f.r., previsto dall'art. 2120 c.c., rappresenta una limitazione di un diritto dei lavoratori, tale limitazione non può

essere introdotta in modo indiretto e quasi surrettizio, ma richiede che la deroga sia dichiarata espressamente o sia comunque desumibile in modo chiaro ed univoco dalla volontà delle parti.

Così, nel caso di specie, a parere dei Giudici, la norma contrattuale citata si limita esclusivamente a prevedere in generale, e non specificamente ai fini del t.f.r., una nozione contrattuale di retribuzione e pertanto non esercita quella facoltà di deroga consentita dal citato art. 2120 c.c.

a cura di Maria Elisabetta Bilotta

U.O. Affari giuridici ARAN

CORTE DI CASSAZIONE

Dirigente – Licenziamento illegittimo – reintegra ex art. 18 L. n. 300/70

Sez. Lavoro - Sentenza n. 2233 del 1° febbraio 2007

Si tratta di una sentenza particolarmente importante della quale già si è occupata parte della dottrina. Il ricorrente era risultato tra i vincitori di un corso-concorso per il reclutamento di 165 impiegati civili nella qualifica di dirigente ed era stato assegnato alla Agenzia delle Dogane con la quale aveva sottoscritto un contratto individuale di lavoro con l'inquadramento di dirigente di seconda fascia e con l'incarico di assistente di direzione presso la direzione regionale del Piemonte e Valle d'Aosta dell'Agenzia delle Dogane.

Il contratto, della durata di due anni, prevedeva un periodo di prova di sei mesi. Scaduto tale termine, l'Amministrazione lasciava passare altri quattro mesi prima di comunicare la risoluzione del rapporto di lavoro per mancato superamento del periodo di prova. Il ricorrente impugnava la risoluzione del rapporto, ritenendola illegittima perché intervenuta dopo la scadenza del periodo di prova e chiedeva, tra le altre cose, di essere reintegrato nel posto di lavoro. Il primo giudice accoglieva la domanda disponendo l'applicazione dell'art. 18 della Legge n. 300/70 e condannando l'Amministrazione alla reintegra del dirigente.

La Corte d'Appello adita respingeva invece la domanda di reintegra, riducendo la condanna dell'Amministrazione al risarcimento del danno con il pagamento delle retribuzioni dal giorno del licenziamento a quello di scadenza del contratto.

Con questa sentenza i giudici della Sezione Lavoro della Corte di Cassazione stabiliscono che il dirigente pubblico, illegittimamente licenziato, ha diritto alla reintegrazione nel posto di

lavoro ai sensi dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori (L. n. 300/70), legge che, secondo i giudici, in base al disposto dell'art. 51, comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001, si applicherebbe a tutti i pubblici dipendenti.

La Corte inizia il suo ragionamento stabilendo che la dirigenza pubblica è sostanzialmente diversa da quella privata e pertanto ad essa non è applicabile la disciplina del recesso *ad nutum* propria dei dirigenti privati, stabilita dall'articolo 2118 c.c.

Le differenze con il privato, dicono i giudici, non consistono solamente nell' "accesso" alla qualifica di dirigente, che per il pubblico avviene tramite una precisa procedura che vede *in primis* il superamento di un concorso pubblico nel quale viene accertata l'idoneità alla qualifica dirigenziale, a seguito del quale si passa, con la stipula del contratto individuale, ad una fase privatistica, all'interno della quale avviene l'attribuzione dell'incarico della funzione dirigenziale. Inoltre, a differenza di quanto avviene nel settore privato, nel periodo in cui non gli sia ancora stato affidato l'incarico, il dirigente non perde il suo status di pubblico dipendente con qualifica dirigenziale. Per quanto riguarda il recesso poi, mentre per il dirigente privato vige ancora il recesso *ad nutum*, per il pubblico il mancato raggiungimento degli obiettivi non comporta la possibilità della risoluzione *ad nutum*, ma tre sbocchi gradualmente a seconda della gravità del caso: l'impossibilità di rinnovo dell'incarico, la revoca dello stesso, il recesso dal rapporto di lavoro. Tutto questo evidenzia la duplicità di piani che caratterizza la dirigenza pubblica: il rapporto fondamentale ed il concreto incarico dirigenziale. Il venir meno dell'incarico non comporta la fuori uscita dalla dirigenza perché permane l'appartenenza ai ruoli in posizione di disponibilità; la qualifica dirigenziale infatti esprime esclusivamente l'idoneità professionale del dipendente che tale qualifica ha conseguito mediante contratto di lavoro stipulato

all'esito della procedura concorsuale (con conseguente iscrizione nei ruoli dei dirigenti) a svolgerle concretamente. Il dirigente svolge poi le funzioni inerenti alla qualifica solo per effetto del conseguimento, a termine, di un incarico dirigenziale. Per i giudici poi, la differenza con la dirigenza privata è ulteriormente sottolineata dal disposto dell'art. 21 del D.Lgs. n. 165/2001, in base al quale la valutazione negativa del dirigente pubblico non comporta necessariamente la risoluzione del rapporto di lavoro, ma sanzioni attinenti al suo incarico dirigenziale, che di per sé è fungibile, ed il rapporto di lavoro permane stabile. Solo le mancanze più gravi, anche attinenti ad ambiti extra lavorativi, possono portare a recedere dal rapporto di lavoro e con esso dall'incarico sovrastante. La disciplina del recesso per il dirigente pubblico non è quindi quella dell'art. 2118 c.c. (recedibilità *ad nutum*) propria dei dirigenti privati, ma sarà quella prevista nell'art. 2119 c.c. norma che, dicono i giudici, "nel suo valore precettivo attuale esprime soltanto l'esigenza che esista una giusta causa di recesso, mentre gli effetti che essa faceva discendere dalla mancanza di giusta causa (mero pagamento del preavviso) erano collegati alla disciplina dell'art. 2118 cc, allora di portata generale, che sappiamo non essere applicabile ai dirigenti pubblici".

Quali sono allora le conseguenze del recesso illegittimo dal rapporto fondamentale, cioè del licenziamento illegittimo del dirigente pubblico? Per rispondere a questa domanda i giudici ricorrono all'art. 51, comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001 il quale stabilisce che ai dipendenti pubblici si applica lo Statuto dei lavoratori e, dicono: "poiché il rapporto fondamentale stabile dei dipendenti pubblici con attitudine dirigenziale è assimilato dal D.Lgs. n. 165/2001, art. 21 (1), a quello della categoria impiegatizia,il Collegio ritiene che l'estensione operata dall'articolo 51, comma 2, si applica anche al rapporto fondamentale di

lavoro dei dirigenti pubblici”.

Conseguentemente, secondo i giudici, si applicherebbe alla dirigenza la tutela dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori che prevede la reintegra nel posto di lavoro.

La decisione della Corte ha suscitato, in chi scrive, alcune domande ed in particolare: non esiste veramente altra strada percorribile per tutelare il dirigente in caso di suo licenziamento nullo, posto che suscita qualche perplessità l'applicazione al dirigente pubblico della Legge n. 300/70?

E' indubbio che il dirigente illegittimamente licenziato abbia diritto ad una tutela la più ampia possibile, ma l'ordinamento non consente altre soluzioni se non l'applicazione dell'art. 18?

Il capo II del titolo II (organizzazione) del D.Lgs. n. 165/2001 è intitolato "dirigenza" e dall'art. 13 fino all'art. 29 si occupa della dirigenza pubblica, stabilendo tutta una serie di norme per la dirigenza dello Stato (ma prevedendo anche che a tali norme si dovranno poi adeguare le altre amministrazioni pubbliche – art.27), nonché norme specifiche per i dirigenti del servizio sanitario nazionale e per i dirigenti scolastici.

Le norme riguardano la distinzione tra indirizzo politico ed amministrativo; l'organizzazione nelle due fasce dei ruoli; le funzioni dei dirigenti di uffici dirigenziali generali e le funzioni dei dirigenti (potremmo sintetizzarle come le mansioni generali che spettano a tutti i dirigenti a prescindere dall'incarico); vengono stabiliti i modi per il conferimento degli incarichi dirigenziali; la verifica dei risultati; cosa è la responsabilità dirigenziale e quali conseguenze hanno i vari livelli di responsabilità dirigenziale; le garanzie accordate al dirigente in relazione alla verifica della responsabilità dirigenziale, e quindi anche in relazione all'eventuale recesso dell'amministrazione, con la creazione del comitato dei garanti; le disposizioni in materia di mobilità tra pubblico e privato; il trattamento economico;

l'accesso alla qualifica di dirigente.

Il capo II quindi non solo definisce la figura del dirigente pubblico ma ne norma anche tutti gli aspetti del rapporto di lavoro, esaurendo, a parere di chi scrive, "l'argomento dirigenza". Ed è infatti sulla base di tali articoli che si svolge poi, per le materie di competenza, la contrattazione collettiva nazionale per le aree dirigenziali, in particolare per quanto riguarda il recesso dell'amministrazione che può avvenire per giusta causa, in base al disposto dell'art. 2119 c.c. per "*fatti e comportamenti, anche estranei alla prestazione lavorativa, di gravità tale da essere ostativi alla prosecuzione, sia pure provvisoria, del rapporto di lavoro*" (uno per tutti: art.41 CCNL dirigenza area 1 del 21/4/06 - quadriennio normativo 2002-2005) ed in questo caso, che potremo chiamare licenziamento "disciplinare," è prevista una contestazione scritta e la convocazione dell'interessato per essere sentito a sua difesa.

Nel caso invece di responsabilità "dirigenziale" particolarmente grave, accertata sulla base dei criteri di verifica e valutazione dell'operato del dirigente, determinati dai contratti stessi, questa costituisce giusta causa di recesso, ma resta sempre ferma la garanzia prevista dall'art. 22 del D.Lgs. n. 165/2001 che prevede che il provvedimento sia adottato previo conforme parere di un comitato di garanti. In entrambi i casi di licenziamento quindi sono stabilite, a garanzia del dirigente, procedure prodromiche che, se non rispettate, rendono nullo il licenziamento, come più volte riconosciuto dalla stessa Corte.

A questo proposito è interessante la lettura della sentenza n. 3929 del 20 febbraio 2007, di poco successiva alla sentenza di cui ci stiamo occupando, sempre della Sezione Lavoro della Corte di Cassazione che definisce, in modo preciso, quale è la differenza tra responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare, osservando che i due tipi di responsabilità possono talvolta essere distinti e talvolta invece,

in parte, coincidere.

Infatti, dicono i giudici, la responsabilità dirigenziale può prescindere da ogni rilevanza dell'elemento soggettivo (dolo o negligenza del lavoratore) per quanto riguarda il mancato raggiungimento degli obiettivi (es difficoltà oggettive o economiche, scarsa collaborazione dei dipendenti etc), talché può configurarsi piuttosto come una responsabilità oggettiva, in tal caso la responsabilità dirigenziale è del tutto distinta da quella disciplinare o per mancanze, che presuppone sempre, quanto meno, la negligenza colpevole del lavoratore. Ma se il mancato raggiungimento deriva da negligenza, inerzia, proseguono i giudici, la responsabilità dirigenziale sarà tutt'uno con quella disciplinare o per mancanze, e se è vero che un dirigente sorpreso a rubare nelle casse del comune o a ricevere tangente può essere licenziato senza parere del comitato dei garanti (trattasi di infedeltà e non di inosservanza delle direttive), laddove invece il dirigente assuma posizioni in contrasto con le direttive del superiore o conduca il servizio in modo da disorganizzarlo, la responsabilità dirigenziale sarà coincidente con quella disciplinare. In sostanza, la Corte dice che per determinare se sia necessario o no il parere del comitato dei garanti prima di intimare il licenziamento disciplinare ad un dirigente, è necessario preliminarmente indagare, volta per volta, la natura dei fatti contestati, se in essi sia ravvisabile solo la responsabilità disciplinare e non anche quella dirigenziale; se vi sono entrambe allora è necessario richiedere il parere perché, altrimenti, sarebbe sufficiente contestare gli addebiti qualificandoli come disciplinari per eludere sempre la necessità del parere stesso.

Poiché il parere costituisce, secondo i giudici, un indefettibile presupposto per l'adozione del licenziamento per responsabilità dirigenziale, in funzione di garanzia e tutela del lavoratore, la mancanza di tale presupposto rende nullo ed inefficace il licenziamento; nullità ed inefficacia che comportano la

prosecuzione *de iure* del rapporto di lavoro, in quanto tale rapporto non si è mai interrotto.

In sostanza, quando ci si trova di fronte ad un licenziamento nullo, o perché, come nel caso esaminato nella sentenza n. 2233/2007, sia stato intimato in ritardo rispetto alla scadenza del periodo di prova e pertanto successivamente alla stabilizzazione del rapporto di lavoro del dirigente (i CCNL, riprendendo quello che stabilisce l'art. 2096 c.c. dicono infatti che "*decorso il periodo di prova senza che il rapporto di lavoro sia stato risolto il dirigente si intende confermato in servizio con il riconoscimento dell'anzianità dal giorno dell'assunzione*"), o perché sia stato intimato senza le garanzie previste dalle norme e dai CCNL per il dirigente e sopra illustrate, tale licenziamento è improduttivo di effetti, pertanto il rapporto di lavoro non si è mai interrotto ed il giudice può semplicemente disporre la prosecuzione (oltre a disporre, conseguentemente, il pagamento delle retribuzioni, relative sia al rapporto d'impiego che all'incarico dirigenziale, maturate).

Questa soluzione, a parere di chi scrive, dà piena attuazione ai principi generali dell'ordinamento giuridico.

Né si ritiene che tale interpretazione contrasti con quanto stabilito dalla Corte Costituzionale che ha chiarito (sent. N. 113/1996 e 103/2007) che la privatizzazione del rapporto di lavoro non comporta che la pubblica amministrazione possa liberamente recedere dal rapporto, né è in contrasto con l'esigenza di assicurare al dirigente la autonomia dal potere politico, necessaria perché egli possa svolgere il suo incarico, che è esclusivamente al servizio della nazione.

Infatti non si vuole, ovviamente, negare al dirigente una tutela che lo metta al riparo da eventuali arbitrii, si ritiene solamente che tale tutela gli sia già garantita dallo stesso codice civile che stabilisce la improduttività degli effetti di un licenziamento nullo, sia che si tratti di un licenziamento per

responsabilità disciplinare intimato al di fuori delle ipotesi previste dai CCNL e dall'art. 2119 c.c. e senza le garanzie poste a difesa del dirigente, sia che si tratti di un licenziamento per grave responsabilità dirigenziale che sia stato intimato senza il rispetto della procedura prevista dagli artt. 21 e 22 del D.Lgs. n. 165/2001.

Applicando *tout-court* alla dirigenza l'articolo 18 della Legge n. 300/70, di fatto si concede al giudice del lavoro la possibilità di estendere la tutela reintegratoria non solo nei casi di illegittimo licenziamento disciplinare, ma anche nelle ipotesi di licenziamento per responsabilità dirigenziale.

Per quanto riguarda il licenziamento per responsabilità dirigenziale, esso può essere comminato solo in casi di responsabilità particolarmente grave, come prevede l'art. 21 del 165/2001, la sua congruità dovrà poi essere valutata dal comitato dei garanti, organo composto da esperti nella materia, che dovrà dare un parere conforme.

Ma tutto ciò potrebbe non bastare perché a questo punto il dirigente potrà anche adire, ai sensi dell'art. 18 della Legge n. 300/70, il giudice del lavoro che (sulla base di quale esperienza in materia?) potrà anche decidere che la responsabilità, che gli organi dell'amministrazione ed il comitato dei

garanti avevano ritenuto così grave da determinare il licenziamento, non è invece così grave, disponendo così (insieme al risarcimento del danno) la reintegra del dirigente, con tutte le conseguenze, anche e non solo in relazione alla organizzazione dell'amministrazione, che da ciò potrebbero derivare.

In tal modo si frappone un ulteriore ostacolo alle amministrazioni che vogliano mandar via un dirigente incapace, valutato non in grado di raggiungere gli obiettivi assegnatigli, e che rappresenta quindi un ostacolo per il buon andamento richiesto dall'art. 97 della Costituzione, buon andamento del quale l'amministrazione deve rendere conto non solo all'organo politico ma a tutti i cittadini.

Seppure i dirigenti pubblici devono essere messi in grado di lavorare senza subire ricatti, questa ulteriore tutela sembra renderli, di fatto, inamovibili.

Laura Orsini

U.O. Affari Giuridici ARAN

NOTE

¹ Assimilazione forse derivante, per i giudici, dal fatto che l'articolo prevede una graduazione della sanzione in relazione alla diversa gravità della responsabilità dirigenziale?

