



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
Pietro De Falco
Elvira Gentile
Olimpia Marcellini
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
Marchesi Grafiche Editoriali
Aut. Trib. di Roma n. 630 del 27.12.95
Sped. in Abb. post.
L. 662/96 art. 2 C. 20/c

ANNO XIV N. 1-2
GENNAIO GIUGNO 2009

EDITORIALE

di Anna Maria Gaibisso 2

COMMENTI

Tecniche ed esperienze di valutazione
di Leonello G. Tronti 3

Imparare dal passato per un processo
di valutazione attuabile
di Lorenzo Bordogna 5

Misurazione e *governance*
di Giuseppe Della Rocca 10

La nuova struttura di valutazione:
alcune riflessioni
di Fabio Pistella 14

Misurazione, valutazione e differenziazione
retributiva nell'Agenzia del Territorio
di Angelo Fragiocomo 16

La valutazione delle prestazioni nelle pubbliche
amministrazioni: l'esperienza dell'ARAN
di Elisabetta Gualmini 30

Il CCNL del Comparto Ricerca:
un rinnovo contrattuale difficile
di Massimo Campanile 35

La contrattazione integrativa nelle Università:
un'opportunità per governare il cambiamento
di Massimo Campanile 42

FLASH NOTIZIE

a cura di Alessia Moroni e Barbara Paradisi
Attività svolta dall'Aran 52

OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA

*a cura dell'U.O. Osservatorio Contrattazione integrativa
e Affari giuridici* 56

INDICE

EDITORIALE

arannewsletter

Questo numero di Arannewsletter esce rinnovato sia graficamente sia nell'impostazione. La Rivista da bimestrale diventa trimestrale, accentuando un carattere di approfondimento e riflessione già presente nei numeri del 2008, pur mantenendo una particolare attenzione all'informazione, il più possibile tempestiva, sulle novità in materia di contrattazione collettiva e di pubblico impiego.

Questa modifica della Rivista coincide con le novità che, in attuazione della Legge delega n. 15/2009, interverranno sull'assetto delle relazioni sindacali nel settore pubblico e della stessa ARAN che, come previsto dalla Legge delega, dovrebbe uscire rinnovata negli obiettivi e rafforzata nella struttura.

Le modificazioni normative e la mutata attenzione da parte dei cittadini e degli stessi operatori rispetto al mondo della pubblica amministrazione ci spinge quindi a programmare una serie di approfondimenti su tematiche di particolare rilevanza e attualità nella convinzione, peraltro, che, al di là dei lanci giornalistici, alcuni temi vadano analizzati e studiati con attenzione e tempestività, fornendo quindi un vero e utile contributo per l'efficienza della pubblica amministrazione.

Non a caso, quindi, questo numero della Rivista intende dedicare particolare attenzione al tema della valutazione delle strutture e delle performances del personale del sistema della pubblica amministrazione; argomento che almeno da quindici anni costituisce un tema centrale all'interno del processo di modernizzazione del settore pubblico e che recentemente ha assunto una connotazione ancor più strategica soprattutto dal punto di vista del suo impatto sul rendimento dei pubblici uffici e quindi dei rapporti con i cittadini.

I primi tre contributi (Bordogna, Della Rocca e Pistella), preceduti da una introduzione di Tronti, nascono dalle attività messe in atto dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione nell'iter di predisposizione del decreto di attuazione della Legge delega n.15/2009 sulla riforma del pubblico impiego.

Alle riflessioni degli studiosi abbiamo voluto affiancare anche il contributo delle esperienze: seguono infatti due articoli dei quali uno (Fragiacomo) riferisce di una esperienza sul tema presso l'Agenzia del Territorio, e l'altro (Gualmini) sull'attività del Nucleo di valutazione dell'Aran.

Accompagnano questi contributi le tradizionali rubriche di informazione della Rivista.

Anna Maria Gaibisso

Tecniche ed esperienze di valutazione

Questa sezione di *Arannewsletter* nasce dalle attività messe in atto dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione ai fini della predisposizione del decreto di attuazione della Legge delega n. 15/2009 sulla riforma del pubblico impiego. In particolare, i tecnici impegnati nella stesura del decreto attuativo (tra i quali Luciano Hinna, Giovanni Valotti, Pia Marconi, Filippo Patroni Griffi, Germana Panzironi, Andrea Simi, Sandro Mameli e io stesso), in accordo con un suggerimento di Giuseppe Della Rocca, ritennero utile organizzare un seminario a inviti sui temi della valutazione, che consentisse loro di confrontarsi con gli esperti che nella precedente legislatura avevano fatto parte della "Commissione per lo studio e l'elaborazione di linee guida per un sistema di valutazione del personale delle pubbliche amministrazioni", nominata con decreto dell'allora Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione Luigi Nicolais. La Commissione era composta da Carlo Dell'Aringa (presidente), Lorenzo Bordogna, Bruno Dente, Federico Butera, Gianfranco Dioguardi, Roberta Taglietti. Il seminario, organizzato con la collaborazione del Formez, ebbe luogo il 25 febbraio 2009 presso il Dipartimento della funzione pubblica. L'esperienza trascorsa aveva messo in luce la peculiare debolezza delle attività di valutazione della *performance* delle amministrazioni

pubbliche e, più in generale, della valutazione della qualità della dirigenza e del lavoro dei pubblici dipendenti. Le iniziative legislative del Ministro Brunetta proponevano un quadro nuovo, più circoscritto e funzionale, con cui arrivare a un effettivo rinnovo di strutture, contenuti e procedure di valutazione, superando le precedenti difficoltà di implementazione. Il più importante elemento di novità consiste nella creazione di un nesso forte con la trasparenza dei risultati delle amministrazioni ai cittadini e alle imprese, con la *customer satisfaction* degli utenti dei servizi pubblici, con la contrattazione integrativa e la premialità della *performance* individuale e collettiva, a tutela della serietà e dell'efficacia delle attività di valutazione.

In pratica, il seminario ha offerto, a esperti accademici e *practicioners*, un'occasione di confrontarsi liberamente sul valore delle esperienze nazionali e internazionali, sulla loro replicabilità, ma anche sulle loro debolezze, e quindi di avanzare proposte operative che consentissero di approfondire le ipotesi alla base della Legge n. 15/2009 e offrirono elementi di giudizio per la stesura dei decreti di attuazione. Gli interventi hanno affrontato temi quali: il ruolo delle agenzie di valutazione e il loro rapporto con altri organismi e procedure di controllo già presenti nel nostro o in altri scenari istituzionali; il rapporto critico tra fissazione degli

COMMENTI

obiettivi e valutazione; il ruolo delle procedure di valutazione della *performance* delle amministrazioni in generale e, in particolare, della dirigenza e dei dipendenti; il rapporto tra valutazione e autonomia delle amministrazioni e della dirigenza, e tra valutazione e contrattazione collettiva; i problemi di funzionamento, le relazioni istituzionali e gli snodi di un sistema nazionale di valutazione della *performance* del settore pubblico.

Ragioni di spazio non ci consentono di dare qui conto della ricchezza del dibattito e degli stimoli proposti dall'incontro, ma riteniamo molto utile proporre ai lettori di *Arannewsletter*, in estrema sintesi, i contributi offerti da Lorenzo Bordogna, Giuseppe Della Rocca e Fabio Pistella.

Leonello G. Tronti

Consigliere economico del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione

Imparare dal passato per un processo di valutazione attuabile

Non è possibile, in un breve intervento come questo, considerare nella sua interezza un tema così complesso come quello della valutazione delle strutture e del personale. Un tema cruciale per il buon funzionamento delle pubbliche amministrazioni, strettamente connesso a quello della dirigenza da un lato, a quello della contrattazione collettiva dall'altro e, infine, a quello della premialità e incentivazione del personale. E che dovrebbe essere integrato, a monte, al ciclo di pianificazione strategica e di formazione del bilancio dello Stato, e alla conseguente articolazione delle priorità politiche in obiettivi operativi e di *performance*, come suggerito da esperienze straniere, in particolare quella britannica delle *Spending reviews* e dei *Public Service Agreements*. Questi nessi sono presenti nell'impianto della Legge n. 15/2009, che sembra recepire in proposito anche alcune riflessioni sviluppate nella legislatura precedente in apposite commissioni di studio istituite presso il Dipartimento della funzione pubblica (una presieduta da D'Alessio sulla dirigenza ed una presieduta da Dell'Aringa proprio sulla valutazione), ed incorporare indicazioni di un ddl dell'opposizione sugli stessi temi (n. 746/2008, Ichino, Treu, Finocchiaro primi firmatari). La Legge n. 15, opportunamente, delinea il processo di valutazione non come un fine in sé, ma come uno strumento al servizio

della gestione delle strutture e del personale, in un quadro di governo complessivo delle amministrazioni pubbliche.

Questi stessi temi erano al centro anche del disegno riformatore avviato nel 1992-'93, ed in particolare dei provvedimenti del 1997-'98, la cosiddetta 'seconda privatizzazione'. Un disegno, a mio parere, tuttora condivisibile nelle sue linee di fondo e che sarebbe bene non sovvertire nei suoi pilastri portanti, ma che secondo diverse opinioni ha mostrato varie lacune applicative, e forse anche qualche inadeguatezza regolativa all'origine (per un bilancio v. L. Zoppoli, "A dieci anni dalla riforma Bassanini: dirigenza e personale", in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 1/2008, pp. 1-36; v. anche G. D'Alessio, a cura di, *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna, Il Mulino, 2008; B. Caruso, L. Zappalà, "La riforma 'continua' delle pubbliche amministrazioni: licenziare i nullafacenti o riorganizzare la *governance*?", in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 1/2007, pp. 1-24). Qui mi limito a brevissime considerazioni, certamente parziali e incomplete, su tre punti: l'architettura e l'assetto istituzionale della valutazione; il nesso valutazione-dirigenza; il nesso

COMMENTI

valutazione-contrattazione integrativa e, in parte, incentivazione del personale.

ASSETTO ISTITUZIONALE DELLA VALUTAZIONE

La novità principale in questo ambito, rispetto all'assetto precedente (D.Lgs. n. 286/99), è l'istituzione, nel contesto del riordino dell'ARAN, di un "organismo centrale" che opera in collaborazione con il Ministero dell'economia (Ragioneria generale dello Stato) e con la Presidenza del Consiglio dei ministri (Dipartimento funzione pubblica), con il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza degli stessi sistemi di valutazione ed assicurare la comparabilità e visibilità degli indici di andamento gestionale. Circa la collaborazione con il Ministero dell'economia la legge non dice molto di più. Ma è auspicabile che il tema riceva maggiore attenzione nei decreti attuativi, specie se si vuole realizzare un legame più stretto tra processo di valutazione delle strutture e del personale e ciclo di formazione del bilancio dello Stato (nel caso britannico, ad esempio, il Tesoro svolge un ruolo importante, attraverso il meccanismo dei *Public Service Agreements*). Un raccordo che non dovrebbe tuttavia significare subordinazione, con il rischio di compromettere autonomia di giudizio e indipendenza dell'organismo in questione, che andrebbero invece chiaramente ribadite e articolate nei decreti attuativi: in caso contrario, tanto varrebbe trasferirne tutti i compiti allo stesso Ministero dell'economia (o alla Funzione pubblica). Quanto all'istituzione in sé ed alla collocazione dell'organismo in questione, nelle riflessioni che, da più parti ed in più sedi, hanno preceduto l'elaborazione di questa legge, si è molto discusso circa l'opportunità di una soluzione esterna

alle amministrazioni oggetto di valutazione, con buoni argomenti sia a favore che contrari. Come è noto, nel D.Lgs. n. 286/99, dove più organicamente è trattata questa materia nell'ambito dei sistemi di controllo interni, il processo di valutazione dei dirigenti, e solo in parte delle strutture di cui sono responsabili, resta tutto interno alle amministrazioni oggetto di valutazione, affidato ad organismi i cui componenti sono nominati e rispondono ai vertici politici delle amministrazioni stesse. Si possono comprendere le ragioni che sono state alla base di una simile architettura istituzionale. Ma l'esperienza di valutazione dei dirigenti nelle amministrazioni dello Stato si è rivelata molto deludente (v. Rapporto di fine legislatura del Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico, marzo 2006), al punto da chiamare in causa non solo carenze applicative, ma anche qualche significativa debolezza nel disegno regolativo originario. E' in base a queste considerazioni che la già ricordata commissione presieduta dal prof. Dell'Aringa ha proposto di istituire un organismo simile a quello ora previsto dalla Legge n. 15, sia pure nella consapevolezza del suo carattere 'straordinario', volto cioè a rimuovere alcune carenze della normativa vigente ma, soprattutto, a superare gli ostacoli e le resistenze applicative. Opportunamente la legge prevede che questo organismo non si sostituisce ai processi di valutazione settoriali e di singola amministrazione già previsti dalla normativa, attività che non sarebbe peraltro attrezzato a svolgere e che, soprattutto, sarebbe disfunzionale sul piano organizzativo e poco fondata sul piano teorico: data l'elevata eterogeneità delle amministrazioni pubbliche, delle attività da esse svolte e del personale in esse impiegato, come potrebbe un unico organismo centrale valutare adeguatamente una realtà tanto

differenziata? E' opportuno quindi che i compiti attribuiti, da svolgere in posizione di autonomia e indipendenza, riguardino indirizzo, coordinamento e supervisione delle funzioni di valutazione esercitate dalle singole amministrazioni, assicurandone trasparenza, comparabilità e visibilità. In breve, e nei termini più generali, il compito è di assicurare che le singole amministrazioni facciano ciò che già erano chiamate a fare e che non hanno fatto. Ora, perché l'innovazione costituita da questo organismo possa migliorare l'effettività e l'efficacia dei processi di valutazione, con ricadute positive sulla qualità dei servizi pubblici – che è l'obiettivo di fondo a cui tutto il processo è strumentale – è essenziale la definizione delle modalità di raccordo tra questo organismo e le singole amministrazioni e le strutture deputate a svolgere la valutazione, con un ruolo autorevole del primo rispetto alle seconde, senza però la pretesa di imporre tayloristicamente, ad una realtà tanto eterogenea, un unico modello ottimale, prescritto per legge a tutte le amministrazioni e per tutto il personale, indipendentemente dall'attività che svolgono e dal contesto in cui operano. Segnali di impostazione eccessivamente e inutilmente intrusiva e dirigista non mancano nella legge, e sarebbe oltremodo auspicabile che i decreti attuativi non accentuassero questa tendenza ma la correggessero e riducessero. A tal fine è opportuno che, almeno in una prima fase applicativa, l'attenzione venga focalizzata soprattutto sulla valutazione delle strutture e dei dirigenti che ne hanno responsabilità, qui sì con procedure trasparenti e tali da consentire la confrontabilità delle *performances* e controlli rigorosi. Ma lasciando poi ai dirigenti stessi, di cui è peraltro prevista anche la valutazione dei comportamenti organizzativi, l'autonoma responsabilità di decidere come valutare il personale alle proprie dipendenze, senza irrigidire questa

responsabilità dentro prescrizioni troppo dettagliate, indifferenziate e di universale applicazione. Prescrizioni eccessivamente intrusive e dirigiste in proposito non solo sembrano incompatibili con il principio della "piena autonomia e responsabilità del dirigente", in qualità di soggetto che esercita i poteri del datore di lavoro pubblico, nella gestione delle risorse umane (art. 6, comma 2, lettera a, L. n. 15/2009), ma rischiano di essere controproducenti, o quanto meno destinate a essere violate o a restare inapplicate. Ciò rimanda alla seconda questione.

VALUTAZIONE E DIRIGENZA

E' opinione abbastanza condivisa che nell'esperienza della riforma degli anni '90, ed in particolare della seconda privatizzazione, uno dei principali anelli deboli sia stata l'applicazione della normativa sulla dirigenza ed il rapporto tra dirigenza e processi di valutazione. E ciò sotto il duplice profilo che vede la dirigenza come oggetto e come soggetto di valutazione. Oggetto di valutazione in quanto, a partire dai livelli più elevati, processi di valutazione effettivi e rigorosi dovrebbero svolgere un ruolo essenziale nel processo di onferimento, conferma, revoca o mancato rinnovo degli incarichi della dirigenza professionale (e quindi nella determinazione della carriera), garantendo per questa via l'autonomia da intrusioni improprie dei vertici politici e l'orientamento dell'esercizio delle funzioni a criteri di imparzialità e di buon andamento dell'attività amministrativa. Così come da processi di valutazione rigorosi dovrebbero dipendere le decisioni in merito alla retribuzione di risultato dei dirigenti, componente che la legge in esame si propone peraltro di rafforzare in misura considerevole (un'attenzione maggiore, sia detto per inciso, richiederebbe

anche la componente di posizione della struttura retributiva dei dirigenti, una componente che forse in non pochi casi è andata fuori controllo). E soggetto di valutazione in quanto da essi dipende, scendendo giù "per li rami", l'estensione dei processi valutativi all'insieme della struttura di cui hanno responsabilità e quindi l'utilizzo appropriato di questa importante leva gestionale ai fini di miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi.

Ora, la legge, nei suoi principi e criteri generali, sembra porre sullo stesso piano entrambi questi profili, con prescrizioni che in certi aspetti rischiano di essere troppo dettagliate. Sembra opportuno ribadire quanto già detto sopra. Nei limiti consentiti dalle maglie della delega, sarebbe auspicabile che nei decreti attuativi l'enfasi fosse posta, almeno nella prima fase applicativa, soprattutto sulla valutazione delle strutture e dei dirigenti (o della fascia di dirigenti) che ne hanno responsabilità, a cominciare da quelli di livello più elevato, lasciando poi alla loro autonomia, dentro linee-guida relativamente leggere, di adottare gli orientamenti che ritengono più opportuni per il buon andamento delle rispettive unità organizzative, senza obbligarli ad un numero esorbitante di adempimenti tanto minuziosi e costrittivi quanto spesso inefficaci. L'integrazione tra valutazione della *performance* della struttura e retribuzione e carriera dei dirigenti responsabili è molto importante ai fini dell'efficace funzionamento dell'intero sistema della valutazione e dei suoi effetti benefici sulla qualità dei servizi. Nella già citata esperienza inglese, ad esempio, dal 2003 è previsto un legame tra obiettivi operativi definiti nei *Public Service Agreements*, sotto il coordinamento del Tesoro, obiettivi personali e quota di retribuzione legata alla *performance*, con la possibilità di arrivare fino al 9% della

retribuzione individuale di base. Nella medesima esperienza, il Rapporto del 2007 sulle retribuzioni dei *Senior Civil Servants* (circa 4000 soggetti su 500 mila dipendenti del *Civil Service*) segnala che nell'anno precedente l'ammontare dei *non-consolidated bonus awards* è stato equivalente al 6,5% del monte salari complessivo, con l'obiettivo del Governo di portarlo al 10% nel 2008, ed ha interessato circa il 67% dei *Senior Civil Servants*, contro il 75% dell'anno precedente. Il Rapporto raccomanda altresì, per gli anni a venire, di rafforzare ulteriormente il legame tra il sistema dei bonus riconosciuti ai *Senior Civil Servants* e la *performance* della struttura, e considera "perverso" che tutti i Dipartimenti dispongano della stessa quota di risorse da distribuire come *bonus*, indipendentemente dalla buona o cattiva *performance* di un particolare dipartimento in un determinato anno. Queste considerazioni hanno implicazioni anche per l'ultimo punto qui accennato, relativo al rapporto con la contrattazione collettiva (v. sotto). La misurazione delle *performances* delle strutture (e del personale) e la loro condensazione in indicatori sintetici comparabili, accessibili e di facile lettura, è importante sia per assistere la scelta degli utenti, ove esercitabile (ad esempio tra scuole e ospedali diversi), sia per aiutare le organizzazioni stesse all'apprendimento e al miglioramento, sia per rendere conto ai cittadini. Ma le esperienze straniere, più avanti di noi in questo percorso, sono anche ricche di esempi del rischio di possibili effetti inattesi, se non addirittura perversi, dei processi di misurazione della *performance*. Dal rischio più semplice, ma non meno rilevante, dell'eccessivo aggravio di oneri burocratici, a quelli più problematici di distorsione dell'attenzione e delle risorse delle strutture valutate verso le attività connesse agli indicatori oggetto di misurazione, eventualmente anche a

scapito di altre attività altrettanto importanti, fino a veri e propri comportamenti di *gaming*. Detto in termini banali, è auspicabile evitare ingenuità ed eccessi di zelo nel dare corpo ai principii contenuti nella delega (e poi nella futura attività dell'organismo centrale), con il rischio di trasformare uno strumento gestionale di enorme importanza in un settore poco esposto ai meccanismi di mercato in una sorta di incubo taylorista, al servizio di una filosofia che privilegia la dimensione del "sorvegliare e punire" rivolta ai singoli dipendenti rispetto a quella di guida all'azione per le strutture e di trasparente sostegno all'informazione e, nel caso, alla scelta di utenti e cittadini. Anche in questo ambito i processi di affinamento progressivo e di semplificazione delle procedure di *Spending review* e dei *Public service agreements* in Gran Bretagna, così come dei sistemi di valutazione delle strutture sanitarie, possono essere istruttivi (istruttivi anche dei rischi di distorsione e di eccessi burocratici che si possono accompagnare ai processi di valutazione, specie se diventano fini a se stessi).

VALUTAZIONE E CONTRATTAZIONE

A proposito del nesso in questione, riprendendo una espressione già utilizzata nel corso del seminario, si può dire che l'assetto della valutazione non dovrebbe essere oggetto di contrattazione, in quanto materia rientrante nelle prerogative manageriali, ma dovrebbe avere effetti sulla contrattazione. Senza entrare in dettagli, se, come sopra sottolineato, l'enfasi viene primariamente posta sulla valutazione delle strutture, l'effetto principale in questo ambito dovrebbe essere quello

dell'ammontare delle risorse assegnate alle singole amministrazioni per la contrattazione integrativa ed eventualmente, in certa misura, anche per i meccanismi premiali (v. l'esperienza del *Senior Civil Service* inglese sopra richiamata), lasciando poi alle parti, in sede decentrata, l'autonomia di decidere congiuntamente come distribuire queste risorse. Questo sembra il modo più lineare e semplice di legare valutazione a livello macro, da un lato, e contrattazione e gestione del personale, dall'altro. Semplice e lineare si fa per dire, naturalmente, perché si possono immaginare subito i problemi applicativi connessi. In esperienze straniere, alla valutazione delle strutture non necessariamente è legata l'attribuzione differenziata di risorse, ma, ad esempio, il riconoscimento di maggiori spazi di autonomia gestionale. Il principio è però lo stesso: ovvero che la valutazione delle strutture deve avere qualche effetto sul piano organizzativo, oltre che sulla carriera dei dirigenti responsabili. E ciò, dato il nostro contesto istituzionale e di relazioni sindacali, può essere anche una strada per mettere risorse a disposizione della contrattazione decentrata, la quale, considerati altri provvedimenti già assunti o in via di attuazione, o ancora in corso di approvazione, rischierebbe altrimenti di diventare una sede di attività ad alti costi di transazione con poco o nulla da transare, con effetti negativi per tutte le parti in causa (amministrazioni, lavoratori, sindacati ed anche utenti dei servizi).

Lorenzo Bordogna

Ordinario di Sociologia economica
Università di Milano Dipartimento
Studi del lavoro e del welfare

Misurazione e *governance*

PRESTAZIONI DELL'AMMINISTRAZIONE - PRESTAZIONI DEL PERSONALE

La Legge n. 15, del marzo 2009, e il successivo decreto attuativo in via di approvazione, mette in particolare rilievo il ruolo della valutazione oltre che la revisione delle regole che definiscono i premi, il merito e la struttura della contrattazione collettiva. Le novità principali, in questo caso, sono l'enfasi sulla misurazione delle prestazioni delle amministrazioni, la formazione di un organismo indipendente in grado di monitorarne i risultati e il processo di valutazione, l'obbligo alla comunicazione in modo da rendere trasparenti i risultati, i premi e le retribuzioni del personale. Certamente la svolta di maggiore rilievo è la richiesta esplicita di una valutazione delle *prestazioni amministrative* rispetto ad una prassi ed ad un assetto normativo per i quali era la sola prestazione del lavoro ad essere valutata. Principio, quest'ultimo, entrato in crisi alla luce dell'esperienza del periodo che va dagli anni 1990 ad oggi, nel quale la valutazione, sia della dirigenza che del personale di comparto, veniva fatta e premiata indipendentemente dai buoni o cattivi risultati della prestazione istituzionale. Infatti la proposta oggi sembra essere quella per cui la misurazione e la valutazione della *performance* individuale dei dirigenti e del personale di una unità organizzativa debba essere collegata ad indicatori di

performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità. Il sistema di misurazione e valutazione delle *performances* organizzative concerne, quindi, l'impatto delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività; l'attuazione di piani e programmi, considerando anche il livello previsto di assorbimento delle risorse finanziarie; l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi; la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati.

Questa lettura della normativa differisce quindi da una interpretazione (quella più comunemente ripresa dai media) che insiste solo sulla valutazione e su sanzioni amministrative di tipo individuale. Vi è, invece, anche e principalmente altro (che in questa nota si vuole sottolineare): non solo enfasi su valutazione e controllo individuale ma anche sulle amministrazioni; la valutazione del personale è dipendente dai risultati di quest'ultima; il controllo e la valutazione delle amministrazioni non è solo sulla spesa, come sino ad oggi è avvenuto, ma anche sui risultati in rapporto, naturalmente, alle risorse impiegate.

Se così è si tratta di una soluzione allo stesso tempo positiva quanto ardua da realizzare. Al raggiungimento di questo obiettivo di *policy* si frappongono molte difficoltà, oltre a quelle culturali (non solo del *top management* pubblico

ma anche del personale politico) anche quelle tecniche, come l'individuazione di forme e modalità di misurazione delle *performances* di organizzazioni amministrative di servizio pubblico. Tuttavia, nonostante queste perplessità, la strada è comune a quella di altri paesi nei quali si assiste ad una vera e propria esplosione (non sempre con successo) della valutazione, misurazione, monitoraggio delle prestazioni.

LA GOVERNANCE

L'esplosione, nell'ultimo decennio, del concetto e delle forme di valutazione ha le sue origini nell'evoluzione dell'amministrazione burocratica dello Stato moderno e delle forme in grado di assicurare legittimità all'azione amministrativa, e non come scelta finalizzata a potenziare il controllo gerarchico amministrativo, la discrezionalità della dirigenza e del vertice di una organizzazione. Tale modo di interpretare la valutazione era ed è in parte dovuto a come è stata finalizzata e praticata inizialmente, come esclusiva valutazione del personale, nell'ipotesi che un più stretto controllo, legato a forme retributive di incentivazione del personale, sarebbe stato sufficiente a conseguire una maggiore produttività istituzionale (ipotesi quest'ultima ancora oggi tutta da verificare).

Si ritiene, al contrario, che la diffusione del concetto e delle forme di valutazione non rispondono a questa *sola esigenza* di controllare e valutare il lavoro, così come non necessariamente comportano la riproposizione del controllo gerarchico e della centralizzazione. L'estendersi delle forme di misurazione, valutazione e monitoraggio rispondono invece ad uno svuotamento dello stesso principio gerarchico, alla difficoltà che tale principio incontra per governare una realtà sempre più complessa ed

all'esigenza di sostituire le pratiche del *government* e della direzione dall'alto a quelle della *governance*.

Il concetto di *governance* si riferisce al superamento o alla dissoluzione delle forme dirigistiche verticali e si identifica con il concetto di *coordinamento* tra amministrazioni. Il coordinamento può essere ottenuto attraverso il mercato (come hanno affermato alcune tesi sul *New Public Management*) ma anche attraverso la comunità o attraverso la *rete di attori amministrativi* come forma di cooperazione tra loro. Cooperazione tra attori che deve andare di pari passo con la costante promozione dell'autonomia amministrativa, che nel nostro paese si cerca di conseguire innanzitutto con l'implementazione del federalismo fiscale.

La valutazione delle amministrazioni (a cui segue quella della dirigenza e del personale) è in questo caso la dimensione più rilevante di questa prospettiva e della *governance*. Come vi può essere autonomia, decentramento, diffusione di varie identità e tipi di prestazione, senza informazioni e standard di riferimento dei servizi interni e ai cittadini che permettono un coordinamento orizzontale tra le possibili prestazioni? Il termine di *governance* si accompagna quindi a quello di coordinamento (di conoscenze, di informazioni, di prestazioni, di risorse) necessario per tenere insieme una o un sistema di reti (se si vuole anche con uno o più centri di coordinamento) e consentire anche quella *accountability*, quel rendere conto non solo di come vengono impegnati i soldi dei contribuenti, ma anche della qualità e quantità dei servizi pubblici erogati. Termini, quelli di coordinamento e di rendere conto, che oggi sono, secondo una ormai diffusa letteratura internazionale, importanti nel dare legittimità all'azione amministrativa.

I DILEMMI

Governance, valutazione, coordinamento non sono dimensioni dell'azione sociale di facile implementazione. Se si considera la legge del marzo 2009 e i decreti, o decreto attuativo in corso, è facile individuare alcuni nodi che riguardano principalmente il livello o i livelli del processo di valutazione, cosa valutare per ciascun tipo di livello e quale ordine di priorità dare tra livelli. Si tratta innanzitutto di come sciogliere l'ambivalenza del concetto di *performance* presente nell'attuale esperienza, per cui spesso si intendono contemporaneamente fattori quantitativi di gestione e di processo e qualitativi senza dare ordine ai livelli di priorità nell'utilizzarli, senza alla fine arrivare a qualsiasi conclusione di merito. Da questo punto di vista è necessario precisare che ad un **livello macro** è necessario distinguere tra indicatori e obiettivi. Gli *indicatori* sono indispensabili per definire i risultati di gestione (e non definiscono necessariamente il risultato), sono *i soli che consentono un coordinamento di rete*. Non possono che essere pochi e sintetici, includono realisticamente solo indicatori economici, forse alcuni indicatori di volume di servizi resi e di *customer satisfaction*, ove possibile. Questi indicatori di buona gestione non possono che essere validati da tutte le amministrazioni del comparto, non possono ovviamente essere scelti in modo autonomo ed isolato da ciascuna amministrazione, altrimenti non potrebbero tradursi in un coordinamento e in una comunicazione tra amministrazioni né consentirebbero una valutazione comparata. Mentre in una impresa gli indicatori di buona gestione sono dati dal mercato, in una struttura invece, dove il mercato non interviene sempre in modo spontaneo e automatico, gli indicatori possono essere dati solo su basi amministrative, centralmente o concordati tra

amministrazioni, come vorrebbe, in quest'ultimo caso, la filosofia di *governance*.

Gli *obiettivi* a livello macro sono costruiti sulla base degli stessi indicatori prescelti e dovrebbero consentire una valutazione o, come si usa dire, un *benchmarking*, tra amministrazioni. Ciascuna amministrazione è, in questo caso però, autonoma nel comporre gli indicatori e tradurli in obiettivi, nel confrontarsi su questa base, non solo con altre amministrazioni, ma con gli stessi organismi di valutazione esterni. La definizione, da parte di ogni singola amministrazione, degli obiettivi che danno poi luogo a dei risultati con cui confrontarsi con altre amministrazioni, presuppone anche la definizione di indicatori e di risultati a livello micro; sono quegli indicatori ed obiettivi che definiscono i programmi e l'efficienza interna di ciascuna amministrazione e sono quelli che dovrebbero essere finalizzati a valutare e a premiare la dirigenza e il personale non dirigente. Sono definiti autonomamente da ciascuna amministrazione ma, proprio per questa ragione, proprio perché specifici e formulati sulla base di vincoli amministrativi interni, non consentono sempre un *benchmarking*, né sempre consentono un dialogo di rete tra organizzazioni. Pur tuttavia, gli indicatori ed obiettivi interni devono essere congruenti con gli indicatori e obiettivi macro di buona gestione che permettono una valutazione comparata delle amministrazioni.

E' in tale passaggio, tra obiettivi micro e macro, che può intervenire un *auditor* esterno e interno. Vista l'assenza, o la debolezza, nel passato, non solo dei parametri di risultato di buona gestione amministrativa, ma anche di un legame tra obiettivi di valutazione della dirigenza e valutazione delle amministrazioni, tale tipo di intervento risulta fondamentale proprio per verificare o implementare il grado di congruenza tra i due livelli. In entrambi

i casi, sia esso organismo esterno che interno, l'*auditor* deve essere autonomo dalla struttura in cui svolge questo tipo di attività. Questo vale, ovviamente, anche per i nuclei di valutazione interni che non possono essere composti dallo stesso personale dell'amministrazione coinvolto nel processo di valutazione. Va ancora ricordato infine quella che è stata l'esperienza di più amministrazioni ad un livello micro. A questo livello sono state oggetto di valutazione delle prestazioni le competenze agite, non quindi il raggiungimento dell'obiettivo, ma i comportamenti e le capacità necessarie per raggiungerlo. Principio di valutazione agibile su più livelli, dirigenza e comparto, ma molto difficile e pesante da gestire correttamente per gli ampi spazi di aleatorietà delle opinioni tra valutatori, che spesso inevitabilmente crea.

In sintesi, dunque, gli obiettivi sui risultati di gestione macro consentono un coordinamento e una valutazione tra organizzazioni, ma non sempre si traducono in efficace gestione del personale. Riconducono a pochi standard esterni la prestazione individuale del dirigente intermedio o di un gruppo o ufficio che, invece, deve spesso fare i conti con una molteplicità di eventi organizzativi, quantitativi e qualitativi della prestazione, misurabili in modo diverso e che devono essere tenuti sotto controllo, risolti e in questo caso premiati.

I risultati di buona gestione delle amministrazioni, quelli macro per intenderci, tuttavia, non consentono solo una valutazione di *benchmarking* tra amministrazioni ma questa valutazione può avere anche un effetto diretto sulla contrattazione integrativa. I risultati macro di buona gestione possono essere utilizzati, come recitano le attuali proposte, per definirne le risorse da attribuire alle amministrazioni per i fondi di incentivazione della dirigenza e del personale. Sono, a loro volta, importanti per la valutazione della dirigenza apicale oltre che della stessa conduzione politica dell'apparato amministrativo.

La valutazione del personale e i conseguenti incentivi retributivi, come in ogni organizzazione che si rispetti, sono quindi dipendenti dai risultati macro di buona gestione. Questa finalità è stata invece quella fino ad oggi più disconosciuta ed ignorata. Tale lacuna non deve essere considerata come casuale perché, se applicata, implica in primo luogo una valutazione del vertice burocratico e, per certi aspetti, anche politico di una amministrazione ed inoltre un vincolo alla contrattazione collettiva e alla gestione del personale.

Giuseppe Della Rocca

Associato Sociologia del lavoro e dell'organizzazione Università della Calabria e Nucleo di valutazione ARAN

COMMENTI

La nuova struttura di valutazione: alcune riflessioni

Le osservazioni che seguono rappresentano riflessioni sul tema della struttura di valutazione, a margine dell'incontro del 25 febbraio 2009 presso il Dipartimento della funzione pubblica.

La presente nota si concentra sul tema giudicato da più parti prioritario: come operare concretamente nella fase di avvio del nuovo Organismo centrale per la valutazione delle strutture e del personale, nel seguito convenzionalmente denominata Agenzia.

Due premesse:

- l'Agenzia non "fa la valutazione", ma "assicura che la valutazione sia fatta in un modo adeguato";
- si adopera in particolare per assicurare coerenza fra obiettivi e risultati con una logica di *compliance* (rispetto degli impegni).

Quanto alla definizione degli obiettivi va tenuta presente la distinzione fra:

- attività relative a prestazioni codificate e in corso, per le quali è decisiva l'individuazione degli standard di riferimento e il "piazzamento" dell'Amministrazione da valutare rispetto alle situazioni di eccellenza (*benchmark*);
- attività di miglioramento degli standard e attività di realizzazione di nuove prestazioni; per queste ultime (miglioramenti standard e nuove prestazioni) la denominazione

obiettivi è più solida e specifica.

In definitiva si raccomanda l'uso dell'espressione **risultati attesi** (per comprendere sia gli standard sia gli obiettivi propriamente detti, come sopra definiti) e dell'espressione **risultati conseguiti** per quanto emerge dal consuntivo oggetto della valutazione.

E' evidente il rilievo che viene ad assumere la fase di programmazione delle attività nelle singole Amministrazioni (per esempio nei ministeri a inizio anno dopo il Piano di Riparto e le direttive del Ministro). E' indispensabile, per dare concretezza agli obiettivi, che siano assegnati ai dirigenti risultati attesi realistici e che siano specificate le condizioni di fattibilità, altrimenti si prosegue nel malvezzo attuale (obiettivi troppo facili e poco significativi oppure giustificazioni lamentose e generiche per impedimenti esterni). Non dobbiamo dimenticare che oggi la parte variabile della retribuzione è erogata in modo uniforme e nel valore massimo consentito (una facoltà dell'amministrazione è divenuta nei fatti un obbligo).

Ciò premesso le linee d'azione possono essere così individuate:

- contributo metodologico all'enunciazione da parte delle Amministrazioni dei risultati attesi;

- definizione generale della metodologia per i processi di valutazione articolati per classi, registrazione del processo che ciascuna Amministrazione definirà;
- verifica su come il processo ha luogo presso ciascuna Amministrazione con i suoi organismi di valutazione (p.e. i SECIN, acronimo di Servizio di controllo interno);
- una *governance light* dell'insieme degli organismi oggi troppo diversificati per compiti effettivi, procedure e qualità del contributo dato.

Si ritiene utile richiamare l'attenzione su due questioni specifiche:

- la progressiva rappresentazione *full cost* delle spese della P.A. consentirà una più realistica ed incentivante rappresentazione della correlazione costi benefici (oggi se un investimento da parte di un'unità organizzativa per una tipologia di spesa dà benefici ad un'altra unità organizzativa per un'altra tipologia di

spesa non si riesce nemmeno a rappresentare la correlazione fra i due eventi);

- è molto utile la disponibilità di una piattaforma informatica semplice, ma condivisa, per collegare l'Agenzia, SECIN e altri organismi simili.

Altre due considerazioni sono invece più di fondo:

- saggia la scelta di dare durata limitata all'Agenzia in modo da decidere il da farsi dopo un'esperienza significativa (sei anni);
- negli esercizi di valutazione, al di là della maggiore o minore accuratezza dei livelli di prestazione, è già un valore raccogliere dati sull'andamento nel tempo dei parametri monitorati; alla sincronia del confronto tra soggetti omologhi si aggiunge la diacronia dell'evoluzione di comportamenti di un singolo soggetto.

Fabio Pistella
Presidente CNIPA

COMMENTI

Misurazione, valutazione e differenziazione retributiva nell'Agencia del Territorio

Nel corso dell'ultimo anno, l'iniziativa del Ministro Brunetta ha riproposto all'ordine del giorno, con grande forza comunicativa, l'esigenza di riforma della pubblica amministrazione, a 16 anni dalla prima organica innovazione legislativa rappresentata dal D.Lgs. n. 29/93, che aveva l'ambizione di adeguare il sistema italiano agli standard europei, nella prospettiva dell'unificazione. E' sembrato opportuno citare quel provvedimento di svolta perché sarebbe sbagliato, come se si dovesse sempre "partire da zero", sottovalutare i notevoli cambiamenti che da allora si sono prodotti nella pubblica amministrazione.

Nello stesso tempo, sono indubitabili sia i limiti del processo attuativo di quelle previsioni normative e della contrattualizzazione di aspetti importanti del rapporto di lavoro (ad es. la prevalente erogazione indifferenziata del salario accessorio ed il carattere generalizzato delle progressioni economiche)¹, sia la perdurante urgenza che il sistema pubblico compia un deciso salto di qualità, sul piano dell'efficacia della sua azione e dell'efficienza del suo funzionamento, reso ancor più critico dalla gravissima crisi economica e dalle sue ripercussioni sociali, innescate dall'esplosione della bolla finanziaria. A chi guarda ai problemi organizzativo – gestionali del pubblico dal punto di vista del dirigente, del consulente

direzionale e dello studioso, cui non appartengono direttamente i rilevanti profili politico – comunicazionali implicati, sembra importante tenere presenti alcuni aspetti, ai fini del successo dell'attuale rinnovato impulso alla riforma:

1. il carattere istituzionale delle pubbliche amministrazioni, per larga parte delle quali il "vertice strategico" è di carattere politico elettivo, per cui lo stesso processo di *implementazione* delle previsioni normative passa anche attraverso il rapporto tra burocrazia e ceto politico e tra questi e le rappresentanze sindacali, in un circuito in cui il grado di "consenso politico" rappresenta una variabile critica e specifica, rispetto al comparto privato;
2. il fatto che le previsioni normative costituiscono, per le pubbliche amministrazioni, un quadro di "vincoli – opportunità", particolarmente più critico e rilevante più che per l'impresa privata, la cui implementazione non è automatica; non si avvera, cioè, *ope legis*, ma richiede che lo spazio esistente tra normativa e concreti comportamenti e *performances* organizzativi sia colmato con la gestione di un processo di *change management* che richiede competenze ed abilità storicamente non sviluppate, di norma, nel comparto pubblico, a partire da

- competenze di *leadership* capaci di suscitare, dare senso e guidare i processi di cambiamento. Un "qualcosa", cioè, che può essere promosso ed incentivato dall'innovazione normativa ma non determinato per questa via soltanto;
3. l'esistenza, in particolare nelle pubbliche amministrazioni centrali, di un esubero strutturale di personale, che trae origine dall'inscindibile rapporto tra pubblica amministrazione e vicende storiche, economiche, sociali e politiche del Paese. Si tratta di un problema chiave che resta sullo sfondo e per il quale non sembra sia stata prospettata, finora, una soluzione praticabile, il che comporta un "aggiramento" delle normative che lo evocano. Ci si riferisce, ad es., alla previsione di determinazione delle dotazioni organiche sulla base delle effettive necessità di processi di lavoro opportunamente ridefiniti ed ottimizzati, o agli istituti della mobilità intercomparto. Se tutte le amministrazioni, in primo luogo quelle centrali, evidenziassero esuberanti strutturali significativi e questi non potessero essere assorbiti da una mobilità basata sulle effettive esigenze delle amministrazioni, gli esiti ultimi di questa evidenziazione sarebbero gestibili sul piano sociale e, quindi, sindacale e politico? Chi pone questa domanda non ha una risposta, ma si limita ad evidenziare un problema reale che, però, resta sempre "sullo sfondo";
4. il fatto che "la" pubblica amministrazione non esiste, se non come "comparto pubblico", come aggregato di una pluralità e quantità di concrete e diversificate "pubbliche amministrazioni", per ciascuna tipologia delle quali, *in primis*, e per ciascuna specifica realtà, *in secundis*, occorre creare e

praticare le concrete forme di innovazione organizzativa e gestionale.

Basti pensare alle differenziazioni immediatamente evocate dal riferirsi alle Amministrazioni centrali dello Stato, alle Regioni, al Comparto della Sanità, agli Enti locali, con le loro migliaia di entità, profondamente diversificate dal punto di vista:

- delle dimensioni, variabile certamente rilevante e significativa;
- della tipologia di servizi erogati (alle persone, alle aziende, alla comunità, ecc.);
- del grado di vicinanza all'utenza finale e della sua concreta possibilità di esprimere forme di controllo e di pressione sui risultati.

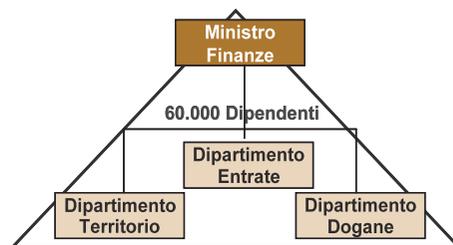
LA RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, può essere di qualche interesse riferire di una delle tante esperienze concrete, quella conseguente alla riforma del Ministero delle Finanze che, a seguito del D.Lgs. n. 300/99, riguardante l'organizzazione del governo, ha trasformato la mastodontica organizzazione del Ministero (circa 60.000 dipendenti, all'epoca), verticalmente integrata, in un "sistema a rete" (si veda la figura 1), nelle cui logiche di funzionamento si ritrovano aspetti oggi inseriti nella normativa di riforma in fase di emanazione.

Il rapporto che lega il Ministero alle Agenzie fiscali è di natura para – contrattuale: sulla base di un piano triennale di attività, una Convenzione annuale definisce gli obiettivi che l'Agenzia deve perseguire, a fronte dei quali il Ministero eroga le risorse finanziarie stimate necessarie, accorpate nell'ambito di tre soli capitoli di spesa.

Fig. 1 - Percorso di cambiamento, criticità e scelte

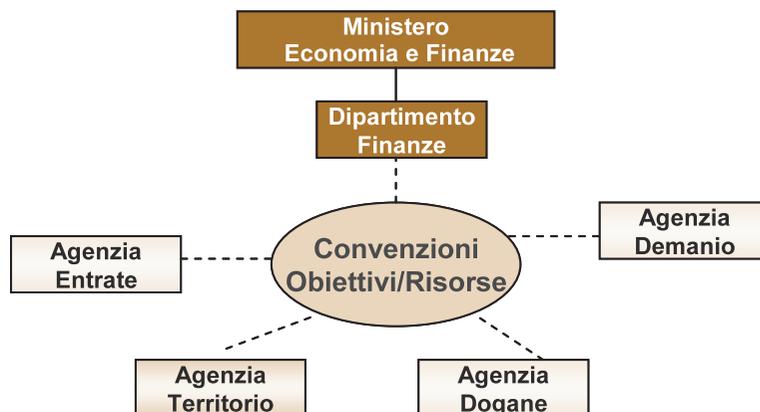
Da:



Le criticità:

- Struttura org.va inadeguata alla mission
- Prevalente cultura tecnico - professionale
- Approccio adempimentale
- Limiti dei sistemi gestionali
- Rapporto con l'utenza
- Incertezza decentramento ai comuni
-

a:



Il percorso:

- Riorganizzazione iniziale essenziale
- Focalizzazione su risultati vs adempimenti
- Uso strategico della leva tecnologica per:
 - Sviluppare il controllo di gestione e di qualità
 - Rompere il vincolo spazio - temporale nel rapporto con professionisti, cittadini ed enti
 - Posizionare l'Agenda per gestire diverse evoluzioni strategiche
- Recupero delle competenze professionali

Le Agenzie fiscali sono enti pubblici non economici (tranne quella del Demanio che ha carattere economico) con autonomia statutaria, gestionale, organizzativa e contabile.

L'autonoma attività gestionale dell'Agenda è soggetta ad un sistema di monitoraggio *in itinere*, nonché ad una verifica delle risultanze dell'esercizio di gestione, che dà luogo ad un referto

finale, al cui esito positivo è vincolata l'erogazione di una *quota incentivante aggiuntiva*, inizialmente pari all'8% del budget e poi ridotta al 5%, inopportuno dal punto di vista gestionale, a giudizio di chi scrive, ai fini della sua parziale stabilizzazione. L'esperienza riferita è quella dell'Agenda del Territorio, nata nel gennaio 2001 che, con circa 10.000

dipendenti (12.500 all'origine), gestisce i sistemi catastale e di pubblicità immobiliare, integrati nell'anagrafe dei beni immobiliari; gestisce, inoltre, l'Osservatorio del Mercato immobiliare e fornisce valutazioni immobiliari agli enti pubblici. Si articola in una sede centrale, 15 Direzioni regionali e 103 Uffici provinciali².

L'esperienza riguarda la misurazione e la valutazione delle *performances* individuali e collettive e le conseguenti politiche retributive, improntate alla differenziazione.

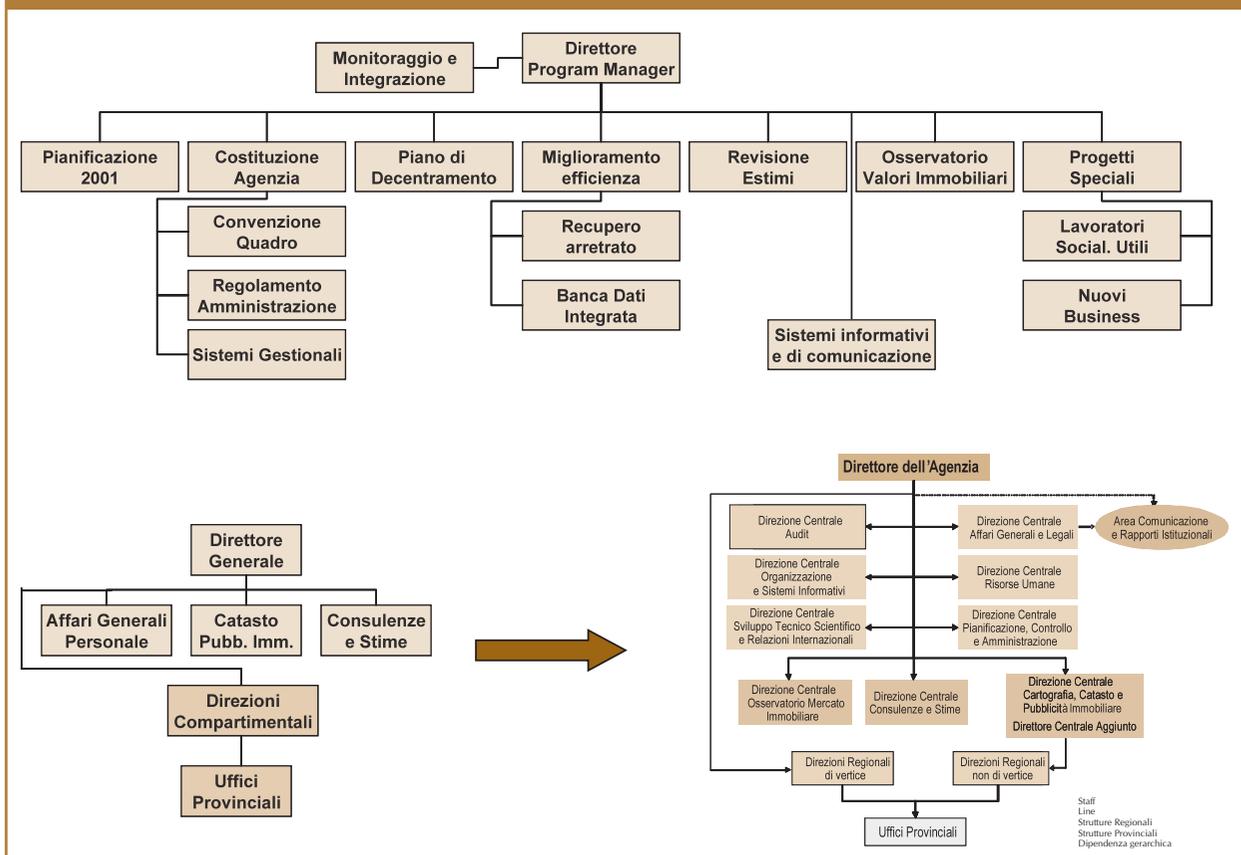
IL PROCESSO DI INNOVAZIONE GESTIONALE SVILUPPATO DAL 2001

Il tema, per essere meglio compreso, deve essere collocato nel più complessivo processo di innovazione organizzativo - gestionale sviluppatosi dal 2001, tenendo conto di due aspetti:

- l'immagine del sistema catastale nazionale era stata profondamente deteriorata dagli effetti dei condoni succedutisi negli anni '80 e '90, che avevano letteralmente inondato gli uffici di pratiche, creando un gigantesco arretrato documentale, e concorso ad alimentare la prospettiva di un trasferimento delle funzioni ai comuni, tradotta in previsione normativa tuttora irrealizzata per molteplici motivi non approfondibili in questa sede;
- a fronte di quanto evidenziato, la nascita dell'Agenzia aveva determinato, tra il personale, aspettative positive nei confronti di una nuova realtà, di potenziale "riscatto" professionale, percepita come un "qualcosa di nuovo" che si poneva a metà strada tra il "vecchio" ministero ed un'azienda.

Ciò determinava un contesto potenzialmente favorevole ad

Fig. 2 - Strutture e risultati dell'innovazione



un'innovazione organizzativa e gestionale complessiva, che è stata caratterizzata da:

1. L'attivazione iniziale di una struttura *ad hoc* di *program management* per la gestione dei progetti strategici.
2. La ridefinizione della macro-struttura, potenziando il presidio delle funzioni gestionali centrali (personale, organizzazione, sistemi ict e di pianificazione e controllo) ed adottando un modello organizzativo *staff – line*.

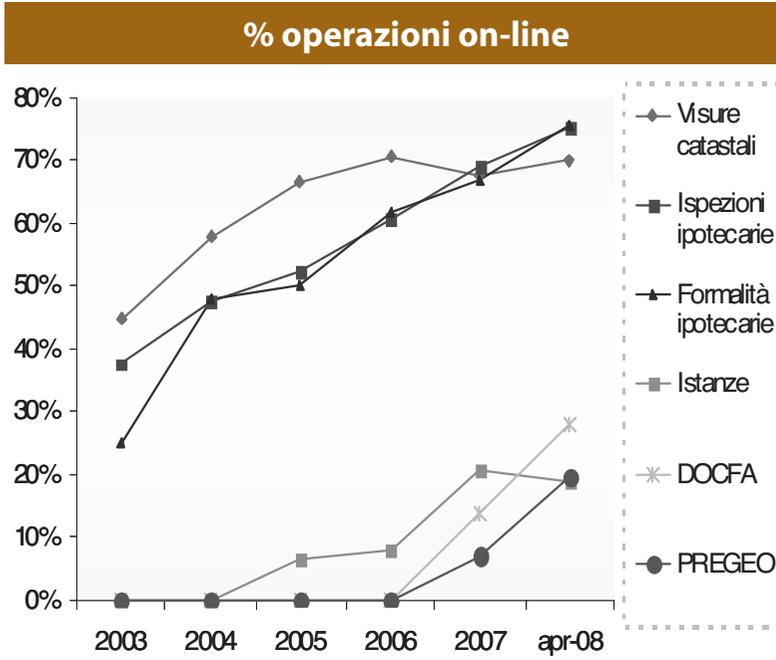
La figura 2 mostra la struttura di *Program Management* e l'evoluzione della macro-struttura³.

3. L'uso strategico della tecnologia (informatica e telematica, internet, incrocio banche dati, telelavoro) per:
 - a. reingegnerizzare i processi di lavoro, dematerializzando i documenti,
 - b. attenuare le conseguenze della squilibrata allocazione di risorse sul territorio nazionale,
 - c. disporre delle informazioni necessarie al controllo di gestione e della qualità dei servizi,
 - d. disintermediare i rapporti con l'utenza, consentendo l'aggiornamento e la consultazione delle banche dati dagli studi professionali e dalle abitazioni,
 - e. mettere a disposizione di comuni ed enti le banche dati, in una logica di scambio e cooperazione inter-istituzionale.
4. Lo sviluppo di un sistema di pianificazione e controllo, basato su:
 - a. la *disaggregazione ed assegnazione*, alle funzioni centrali ed alle strutture territoriali, degli obiettivi di cui alla Convenzione annuale con il Ministro, nel quadro del Piano triennale d'Agenzia,

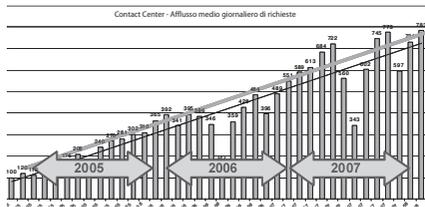
- b. la consuntivazione delle ore di lavoro di tutti i dipendenti sui processi, di servizio e di supporto, preliminarmente mappati. La consuntivazione, dapprima per gruppi professionali, è oggi disponibile per singolo dipendente.
5. L'implementazione di *sistemi qualità* riguardanti rispettivamente:
 - a. I *servizi erogati*, con:
 - l'effettuazione di periodiche indagini di *customer satisfaction*,
 - l'adozione della Carta della Qualità in tutti gli uffici provinciali,
 - l'implementazione di un sistema di monitoraggio dei tempi di erogazione dei servizi, con il rilascio di una reportistica mensile,
 - la formazione di oltre 3.000 operatori di contatto per supportare l'evoluzione dei comportamenti organizzativi coerenti con il modello di servizio adottato.
 - b. I *dati catastali* (l'Agenzia gestisce colossali banche dati, riguardanti, tra l'altro, oltre 55 milioni di unità immobiliari), con:
 - la definizione di un proprio *modello della qualità dei dati*,
 - lo sviluppo di una serie di attività specificamente finalizzate al miglioramento,
 - il *monitoraggio periodico* dei progressi conseguiti, mediante un *Indicatore sintetico della qualità dei dati*, che aggrega una decina di indicatori analitici.

La figura 3 mostra alcuni esempi dei risultati conseguiti.

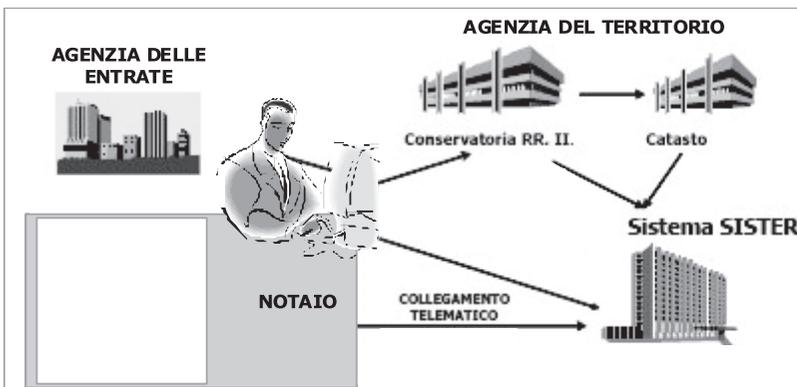
Fig. 3 - Alcuni risultati conseguiti



Il "Telelavoro" per l'azzeramento dell'arretrato (sx) e la correzione degli errori in banca dati con il Contact Center "multi - poli" (dx)



Un esempio di telematizzazione e cooperazione inter istituzionale



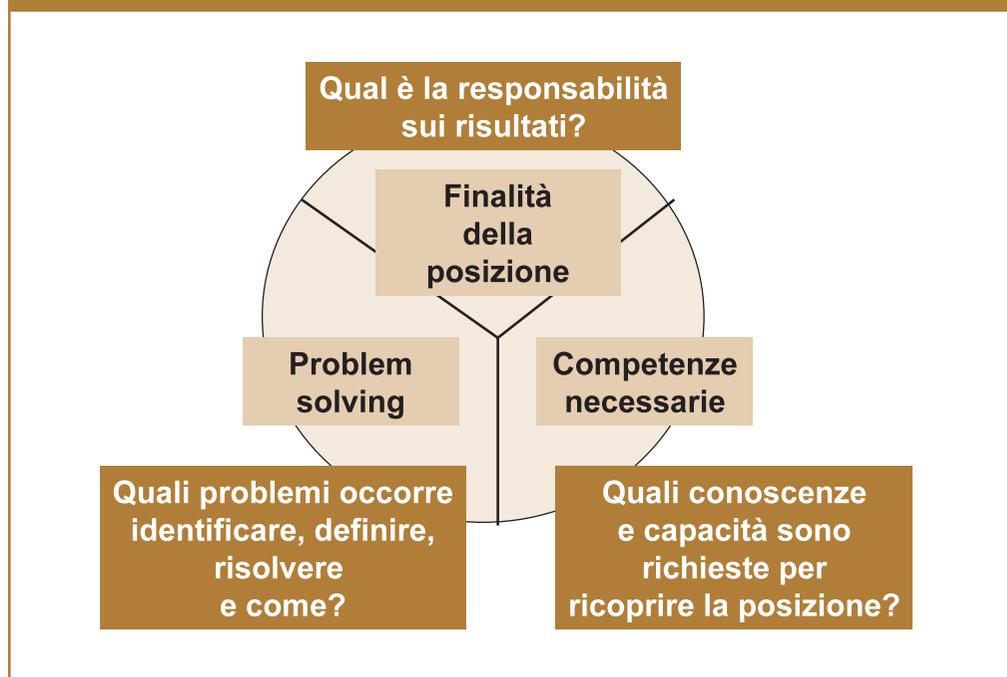
Nel quadro di questo complessivo processo di innovazione organizzativo - gestionale⁴ si colloca l'implementazione di nuovi sistemi di gestione delle risorse umane, con nuove politiche retributive basate sulla differenziazione dei trattamenti economici della dirigenza e del personale impiegatizio, in funzione, sostanzialmente, delle prestazioni attese ed erogate, con riferimento a:

- i trattamenti di posizione variabile e di risultato della dirigenza,
- il premio di produttività degli impiegati.

opportunamente adeguata al contesto dell'amministrazione finanziaria.

Le dimensioni considerate e le relative "questioni chiave" sono rappresentate dalla figura 4. Applicando la metodologia adottata, a ciascuna posizione è stato attribuito il relativo punteggio. Il raccordo tra pesatura della posizione e trattamento da attribuire ha dovuto tenere conto del vincolo del CCNL della dirigenza, secondo cui il trattamento di posizione variabile deve essere articolato in sole quattro fasce retributive, troppo poche per apprezzare l'ampiezza della

Fig. 4 - Metodo Hay

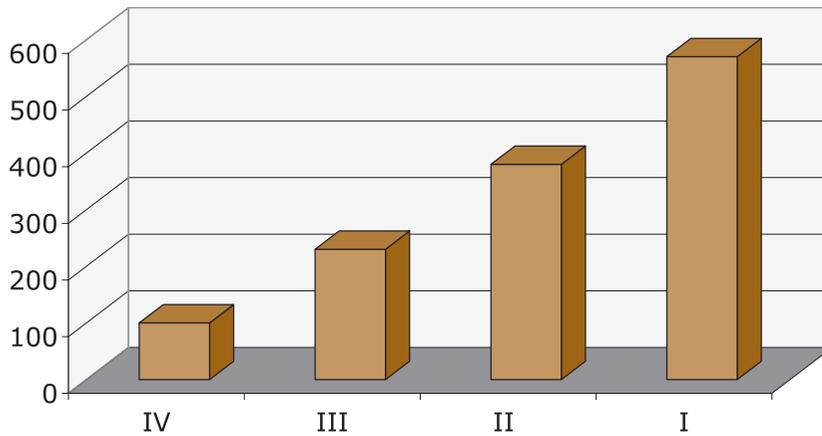


LA DIFFERENZIAZIONE DEL TRATTAMENTO VARIABILE DI POSIZIONE

Il primo passo è consistito nella "pesatura" delle posizioni dirigenziali individuate con la riorganizzazione della macrostruttura. Essa è stata condotta utilizzando la nota metodologia Hay,

differenziazione di cui sono determinati gli estremi "minimo" e "massimo" della scala complessiva che possono essere adottati. La scelta dell'Agenzia è stata quella di utilizzare al massimo la parametrizzazione possibile, determinando la differenziazione rappresentata dalla figura 5, a partire dal trattamento di IV fascia, parametrato a 100.

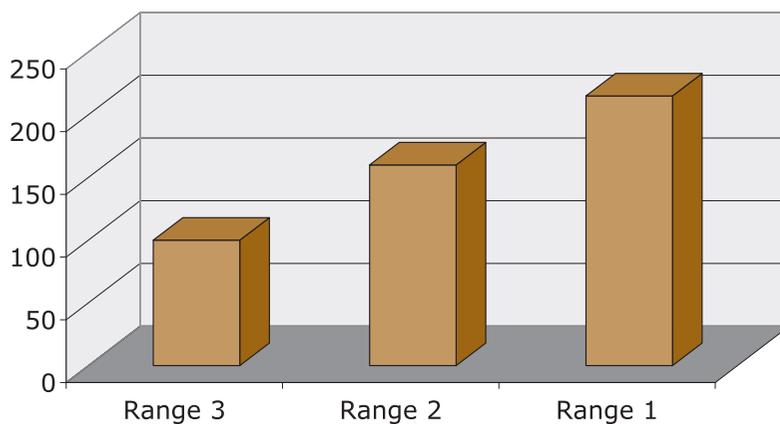
Fig. 5 - Parametrazione trattamento posizione variabile dirigenti 2° fascia



I trattamenti di posizione variabile delle posizioni di 1° fascia, numericamente molto più esigue, è stabilito, secondo il CCNL, dal contratto individuale del dirigente. Ritenendo di doversi dare

medio di Range 3, parametrato a 100. Nel complesso, quindi, il trattamento di posizione variabile di tutta la dirigenza, di prima e seconda fascia, che remunererà il contenuto di lavoro e la responsabilità della posizione, risulta

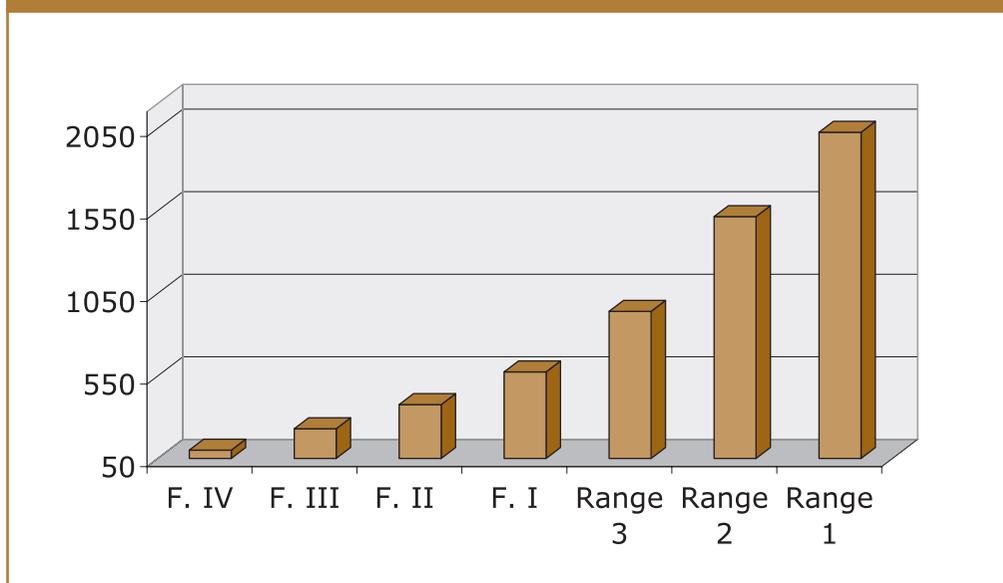
Fig. 6 - Parametrazione valori medi range posizione variabile 1° fascia



un criterio, l'Agenzia ha stabilito di definire i singoli trattamenti nell'ambito di tre *ranges* parametrati di riferimento, rappresentati dalla figura 6, a partire dal trattamento

fortemente differenziato, su una scala parametrica complessiva rappresentata dalla figura 7, sempre a partire dalla parametrizzazione a 100 del valore inferiore.

Fig. 7 - Parametrazione posizione variabile dirigenza 2° e 1° fascia



LA DIFFERENZIAZIONE DEL TRATTAMENTO DI RISULTATO DELLA DIRIGENZA

Alla fine degli anni '90, il Ministero delle Finanze aveva già sperimentato un sistema di valutazione delle prestazioni individuali della dirigenza, le cui risultanze avevano evidenziato un apprezzamento di "Eccellenza" in oltre il 90% dei casi, evidentemente inverosimile.

Nel 2001 si è introdotto un nuovo sistema, basato sulla valutazione del grado di conseguimento degli obiettivi operativi individuali assegnati e sull'apprezzamento dei comportamenti manageriali, incidenti, rispettivamente, per il 70 ed il 30% sul punteggio finale. I comportamenti manageriali oggetto di valutazione riguardano le capacità di:

- Gestione, sviluppo e negoziazione
- Risoluzione dei problemi
- Controllo e miglioramento
- Innovazione.

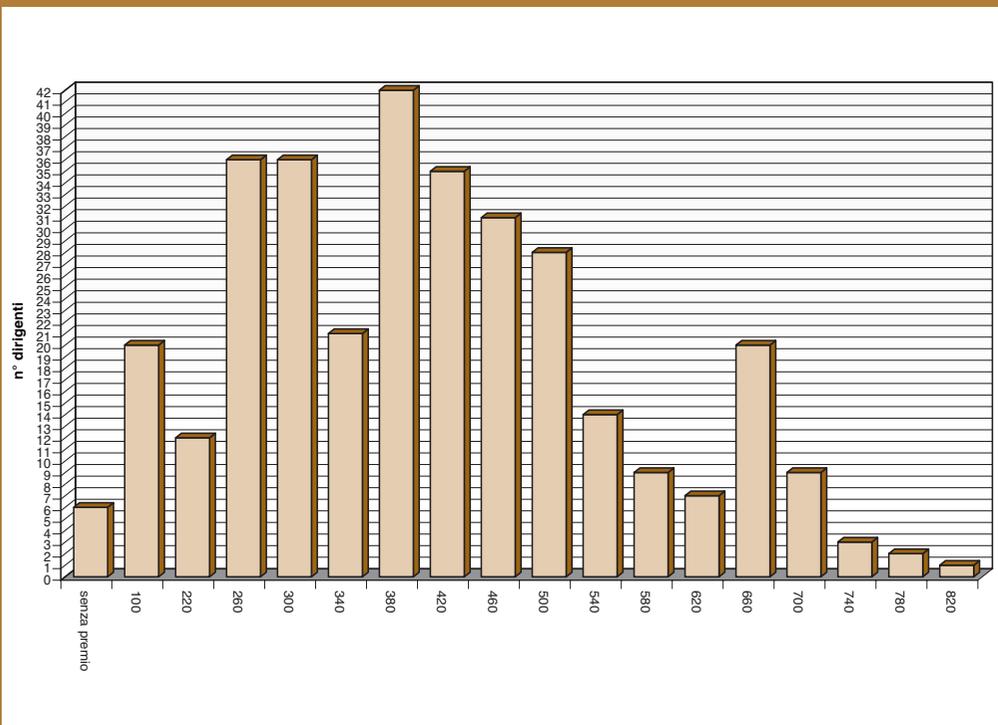
La novità principale, però, è consistita nell'adozione di una *curva gaussiana di distribuzione* assunta a riferimento, cui ricondurre, per approssimazione, le valutazioni

individuali e, di conseguenza, l'attribuzione del trattamento di risultato, la cui corresponsione è subordinata al conseguimento degli obiettivi stabilito nella Convenzione annuale firmata con il Ministro, verificato dal Dipartimento delle Finanze, in base alle modalità ed ai criteri definiti nella stessa Convenzione. L'innovazione introdotta ha comportato un'ampia differenziazione dei trattamenti attribuiti alla dirigenza, come mostrato dalla figura 8, relativa all'erogazione del trattamento di risultato per l'anno 2007 ai dirigenti di 2° fascia.

L'altezza delle barre rappresenta il numero di dirigenti che hanno percepito un premio di risultato il cui valore medio è rappresentato dal parametro riportato sull'asse delle ascisse. La prima barra, a sinistra, rappresenta il numero di dirigenti cui non è stato corrisposto il premio, ad esito della valutazione delle prestazioni rese.

A seguire, verso destra, la scala parametrica si sviluppa dal valore 100, che esprime il valore medio del premio attribuito a 20 dirigenti fino al valore 820, che esprime il valore del premio attribuito ad un solo dirigente.

Fig. 8 - Differenziazione del trattamento di risultato 2007 tra i dirigenti di 2° fascia



LA DIFFERENZIAZIONE DEL PREMIO DI PRODUTTIVITÀ DEGLI IMPIEGATI

Fino al 2001, data di avvio dell'operatività dell'Agenzia, subentrata al cessato Dipartimento del Ministero delle Finanze, il trattamento accessorio spettante agli impiegati veniva erogato sulla base di due "linee":

- la distribuzione "a pioggia", in termini uguali per tutti;
- il finanziamento dei cosiddetti "progetti speciali", riguardanti attività critiche.

L'evoluzione promossa dall'Agenzia si è sviluppata nel quadro di un costante confronto sindacale, serrato e a volte teso ma sempre tendenzialmente costruttivo, in quanto anche le Organizzazioni sindacali attribuivano importanza alla trasformazione del sistema prima descritto. Il confronto sindacale ha fatto leva sul rapporto "contrattuale" con il Ministero, dato che la Convenzione, con la quale sono definiti gli obiettivi

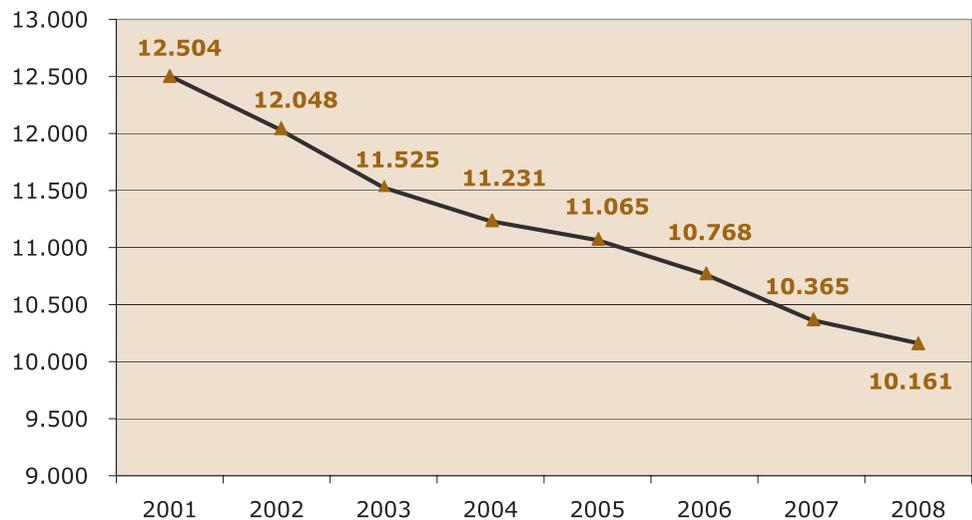
operativi che l'Agenzia si impegna a conseguire e le risorse finanziarie che il Ministero si impegna a conferire, prevede anche, previa positiva verifica del grado di conseguimento degli obiettivi, l'erogazione di una "quota incentivante" che concorre a finanziare il trattamento di risultato. Altre due fonti di finanziamento sono state costituite da una quota dei proventi della lotta all'evasione fiscale e dalla riduzione dei costi del personale, conseguenti alla riduzione della dotazione organica, consolidatasi parallelamente allo sviluppo ed all'informatizzazione dei servizi. Il suo andamento è mostrato nella figura 9. L'innovazione si è sviluppata in tre passaggi:

1. Il superamento della prassi dei "progetti speciali", comportante un'evidente distorsione in quanto focalizzava eccessivamente lo sforzo su attività remunerate; ciò è avvenuto affermando il concetto che tutte le attività dell'Agenzia, previste

dalla Convenzione ed inserite nel *budget*, hanno carattere ordinario e che l'incentivazione le riguarda nel loro complesso.

Come quasi tutte le organizzazioni di carattere nazionale, infatti, l'Agenzia soffre di un'allocazione storicamente squilibrata del personale rispetto alla

Fig. 9 - Trend della dotazione organica



Partendo da questo assunto, a fianco del consolidato trattamento "uguale per tutti", che riconosce il contributo generale al conseguimento degli obiettivi di Convenzione e supporta l'obiettivo dell'identificazione personale a livello dell'Agenzia, è stato introdotto il Premio di produttività, inizialmente correlato al grado di conseguimento degli obiettivi operativi dell'Ufficio provinciale di appartenenza (*criterio della produzione*).

- Questo criterio è successivamente stato integrato da un secondo parametro, riguardante la *qualità del servizio erogato*, misurato dal sistema di monitoraggio mensile (*Barometro della Q.*) attivato dall'Agenzia nel quadro del proprio Sistema Qualità (*criterio della qualità*).
- Il terzo passaggio, infine, è consistito nell'introduzione del parametro "rapporto risorse umane/volumi produttivi", caratterizzante ciascun ufficio (*criterio della produttività*).

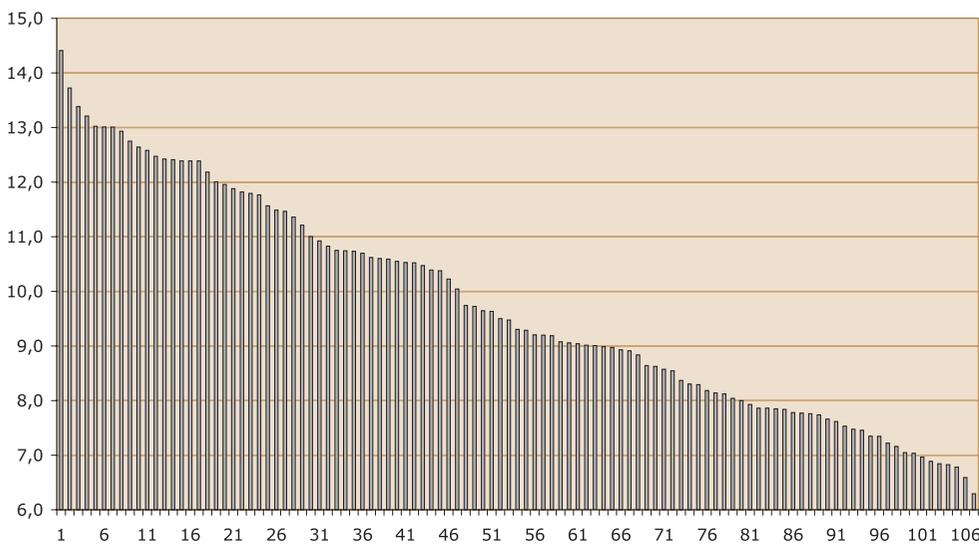
domanda di servizi espressa dai territori, che si cerca di gestire anche con forme di telelavoro in rete. Con l'adozione di questo terzo criterio, si è voluto riconoscere il maggiore/minore *sforzo relativo* che il personale degli uffici è chiamato a sostenere in una situazione oggettiva, non realisticamente modificabile a breve – medio termine, sulla quale il *management* locale non può incidere in modo dirimente (*principio di equità*).

L'applicazione dei criteri illustrati ha determinato, negli ultimi anni ed in particolare dal 2005, una significativa differenziazione nell'erogazione del Premio di produttività, come mostrato dalla figura 10, relativa all'anno 2007. Le barre del grafico rappresentano il valore parametrato del Premio di produttività erogato agli impiegati di ciascuno dei 122 uffici interessati. La prima barra a sinistra mostra che il Premio erogato agli impiegati del primo ufficio è 18,7 volte maggiore di quello

Fig. 10 - Differenziazione parametrica del premio di produttività nei 122 uffici



Fig. 11 - Differenziazione tra i 107 uffici costituenti il corpo centrale della serie



erogato all'ultimo ufficio. Le due linee delimitano il corpo centrale della serie, al netto delle sue estremità, costituito da 107 uffici il cui grado di differenziazione è mostrato nella figura 11. Esso evidenzia che il valore parametrico del primo ufficio (14,4) è pari al 228,6% di quello dell'ultimo (6,3).

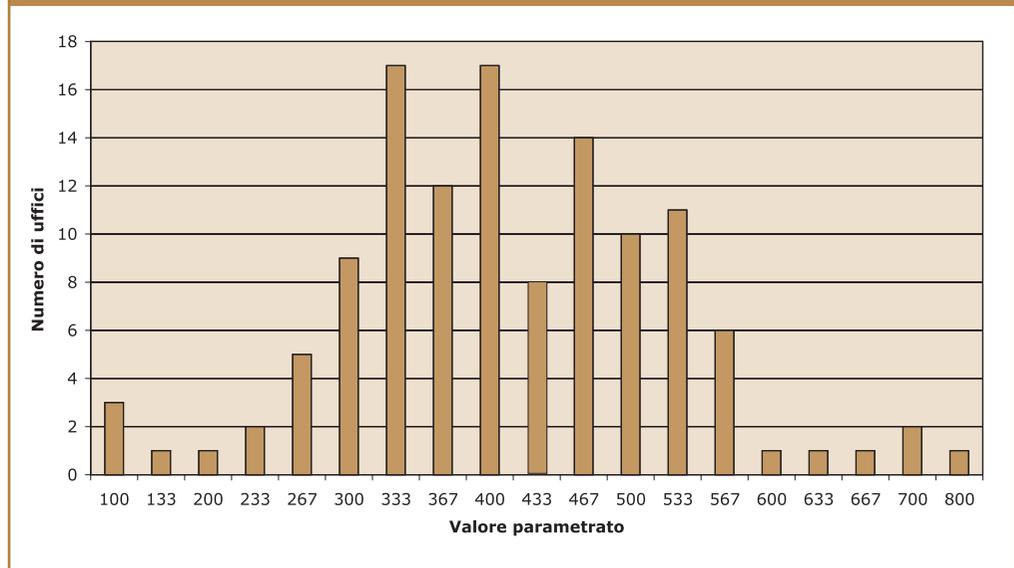
La figura 12, infine, mostra la distribuzione della numerosità degli uffici (in ordinata) in funzione del valore parametrato del Premio di produttività percepito (in ascisse). I valori oscillano tra il minimo di 100 (prima barra a sinistra) ed il massimo di 800 (ultima barra a destra).

CONCLUSIONI

L'esperienza dell'Agenzia del Territorio costituisce un caso di pubblica amministrazione che ha vissuto un cambiamento anche istituzionale, nella

Ogni innovazione normativa e contrattuale derivante da questo sforzo, però, potrà tradursi in effettive ulteriori modificazioni degli assetti organizzativi e funzionali delle amministrazioni pubbliche nella misura in cui saranno

Fig. 12 - Distribuzione premio produttività tra uffici, in funzione dell'entità, parametrata



quale l'azione manageriale ha fatto un uso strategico della leva tecnologica per innovare sistemi di gestione, i servizi e le modalità della loro erogazione, modificando profondamente il rapporto con l'utenza, perseguendo una costante riduzione della dotazione organica, quindi dei costi del personale, ed introducendo politiche retributive improntate ad una differenziazione fondata su sistemi di misurazione e valutazione metodologicamente fondati, introdotti previo confronto e condivisione sindacali e senza che si determinassero fenomeni insuperabili di contrapposizione e rigetto. Ciò è avvenuto utilizzando tutte le opportunità offerte dal quadro normativo e contrattuale vigente, pur in presenza dei perduranti vincoli che lo caratterizzano, al cui superamento mira l'attuale forte spinta di riforma, cui si è fatto cenno all'inizio.

implementate localmente da una concreta volontà e capacità di gestione del cambiamento, in grado di costruire, intorno ai processi innovativi, i necessari gradi di credibilità e di consenso.

Da questo punto di vista, chi scrive ritiene che l'innovazione sommariamente descritta non fosse scontata alla nascita dell'Agenzia e che "la chiave di volta" esplicativa del suo successo sia stata costituita dalla capacità di *leadership*, che ha saputo *dare senso e prospettiva* al processo di cambiamento, guidando e animando un gruppo dirigente in cui si sono integrate competenze già presenti, qualificate, in particolare, sul *core business* dell'Agenzia, e nuove competenze di provenienza esterna, portatrici di esperienze aziendali e professionali nei settori gestionali tradizionalmente meno sviluppati nella pubblica amministrazione.

L'attualità dell'Agenzia e le sue ulteriori e nuove prospettive di sviluppo possono essere approfondite sul sito www.agenziaterritorio.gov.it, consultando, tra l'altro, le recenti audizioni del Direttore, Gabriella Alemanno, alla Commissione di Vigilanza sull'Anagrafe tributaria e presso le Commissioni Finanze della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Angelo Fragiaco

Agenzia del Territorio
Responsabile dell'Area Sviluppo
Organizzativo e Professionale

NOTE

¹ Si veda, ad es., Dell'Aringa C., Della Rocca G. (a cura di), *Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?*, Rubbettino, 2007.

² Dall'1.8.2008 è Direttore dell'Agenzia Gabriella Alemanno, già Vice-Direttore dell'Azienda autonoma dei Monopoli di Stato, che si propone di sviluppare ulteriormente i risultati di servizio conseguiti dal 2001, integrandoli con nuove realizzazioni, e di valorizzarli sul piano della comunicazione esterna e della qualificazione dell'immagine dell'ente, promuovendo al suo interno i valori etici della deontologia professionale connessa al rilievo delle funzioni pubbliche svolte. Il nuovo Direttore attribuisce importanza, inoltre, alle attività di rilievo sociale.

Dal 2000 al 2008, la preparazione dello *start-up* dell'Agenzia, il suo avvio operativo ed il suo consolidamento sono stati guidati dal Direttore Mario Picardi, sotto la cui *leadership* si sono sviluppati i processi innovativi descritti nell'articolo.

³ La macro - struttura è in corso di modificazione, in attuazione del D.L. n. 112/2008, che ha previsto una riduzione degli assetti organizzativi, ed è consultabile in internet (www.agenziaterritorio.it).

⁴ Per un suo approfondimento si consulti il sito dell'Agenzia ed in particolare il documento "Agenzia del Territorio: una risorsa per il Paese", da cui sono tratte le figure proposte.

COMMENTI

La valutazione delle prestazioni nelle pubbliche amministrazioni: l'esperienza dell'ARAN

PREMESSA

La valutazione delle prestazioni amministrative costituisce da almeno quindici anni un tema centrale all'interno del processo di modernizzazione del settore pubblico. A partire dal D.Lgs. n.29/93, che ha istituito i Nuclei di Valutazione (art. 20), si sono succeduti una serie di provvedimenti che hanno contribuito a diffondere la "cultura del controllo e della valutazione" in ogni comparto e ad ogni livello territoriale della pubblica amministrazione. Il D.Lgs. n. 77/95 sull'ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali, collegandosi alla riforma del 1993, ha offerto una definizione precisa del controllo di gestione, inteso come "la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati (... nonché) la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza e il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi" (art. 39, comma 2). Quattro anni dopo, il decreto 286 del 1999 ha rivisto e riordinato l'intero sistema dei controlli intorno a quattro distinte categorie (controllo di regolarità amministrativa e contabile, controllo di gestione, valutazione del personale e controllo strategico) in un crescendo che dal principio della conformità formale alle norme giunge sino ad una visione dell'*auditing* di tipo trasversale e globale. Il grado di implementazione di tali

innovazioni, nelle diverse amministrazioni, è stato tuttavia molto differenziato. E' noto come, in generale, i Ministeri e gli altri Enti statali abbiano incontrato maggiori difficoltà nell'avvio di procedure di valutazione sistematiche ed efficaci, al contrario degli Enti locali e del settore sanitario e universitario che sono apparsi più solerti nell'accoglimento delle indicazioni di riforma.

In un contesto, dunque, già caratterizzato da importanti testi normativi riguardanti la valutazione del personale e il controllo della prestazione pubblica, si è di recente inserita la Legge delega n. 15/2009 che in alcune sue parti ha ulteriormente enfatizzato la rilevanza strategica della valutazione, soprattutto dal punto di vista del suo impatto sul rendimento dei pubblici uffici e quindi dei rapporti con i cittadini. La riforma, benché non sia ancora disponibile il testo definitivo del decreto attuativo, sembra accogliere una visione della valutazione più ampia rispetto alla concezione comunque "manageriale" del passato¹, intesa cioè come una attività che permea tutte le sequenze del funzionamento organizzativo, dalla pianificazione degli obiettivi alla formulazione del bilancio, dal controllo sulla gestione all'analisi del grado di soddisfazione degli utenti sulla qualità dei servizi, includendo così, nel circuito della programmazione strategica, anche i destinatari del servizio (i *policy takers*), in una logica di trasparenza e di *civil auditing*².

L'ESPERIENZA DEL NUCLEO DI VALUTAZIONE DELL'ARAN

Nell'ambito del dibattito sopramenzionato risulta interessante presentare il caso del sistema di valutazione sviluppato all'interno dell'ARAN. Con esso infatti si è cercato di dare risposta ai problemi e alle disfunzioni che notoriamente hanno caratterizzato i processi di valutazione nel settore pubblico e, nello stesso tempo, di mettere in luce le specificità organizzative di questa Agenzia, che non può essere intesa come una struttura burocratica classica.

L'ARAN si presenta infatti come un'organizzazione pubblica *sui generis*, e cioè, attingendo alle tipologie sull'agire organizzativo, come una "burocrazia professionale", in cui la divisione del lavoro tra funzioni di *line* e funzioni di staff appare rovesciata rispetto alla "burocrazia meccanica". Sulla linea funzionale operano infatti i professionisti (nel nostro caso gli specialisti addetti alla negoziazione dei contratti), che costituiscono il nucleo operativo della struttura, mentre le competenze amministrative e gestionali sono collocate in posizione di staff³. Da un lato, dunque, il sistema di valutazione è chiamato a rendere conto delle funzioni-*core* dell'organizzazione, ovvero dei processi e delle modalità di stipula dei contratti, dall'altro lato ha il compito – nello stesso tempo – di mettere in risalto, per poi sottoporle a verifica, tutte le altre attività, in particolare quelle di assistenza e comunicazione nei confronti delle Amministrazioni rappresentate (seminari e convegni finalizzati all'illustrazione delle novità contrattuali, risposte ai quesiti, memorie e interpretazioni autentiche, Testi unici

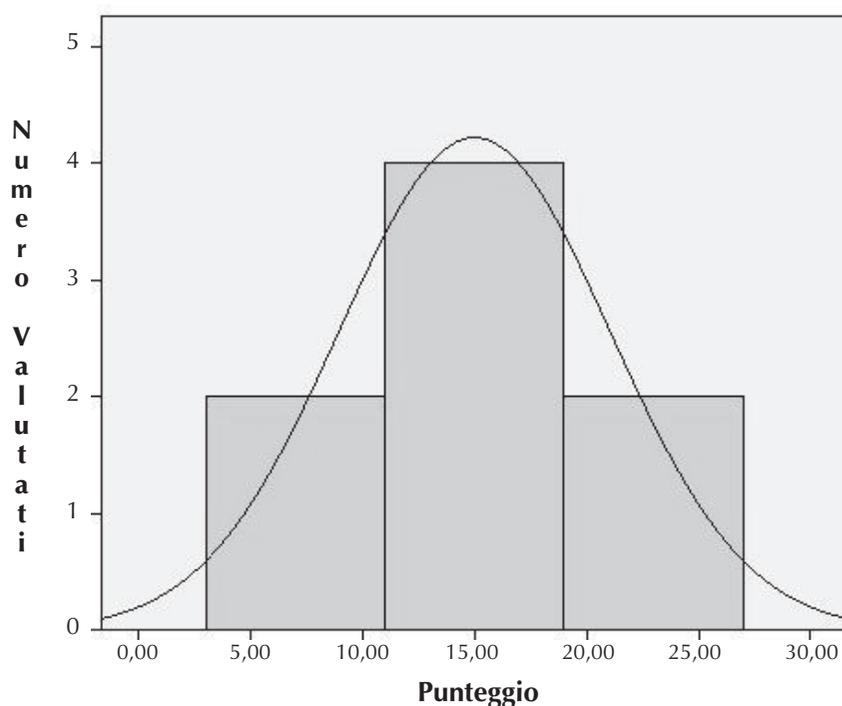
interni, etc.), quelle di servizio alle attività delle Direzioni contrattuali (assistenza giuridica, finanziaria, statistica; funzioni di studio e di ricerca, etc.), nonché quelle di gestione della struttura e del personale.

Non risulta dunque immediato predisporre degli indicatori quantitativi adeguati a cogliere e valutare prestazioni individuali altamente specialistiche e attività di servizio realizzate su piccola scala. L'esperienza che ci si accinge a presentare può dunque fornire alcuni suggerimenti concreti su come sia possibile effettuare la valutazione in contesti organizzativi di questo tipo.

A due anni e mezzo dal suo insediamento (febbraio 2007), il Nucleo di valutazione dell'ARAN ha infatti consolidato un sistema di valutazione della dirigenza di 1^a e 2^a fascia, basato sulla combinazione di indicatori quantitativi e qualitativi e su un sistema di distribuzione forzata (*quota system*) che produce livelli differenziati di assegnazione degli incentivi, superando così l'annoso problema (ancora radicato in numerose pubbliche amministrazioni) della distribuzione degli incentivi "a pioggia".

Come si nota dalla figura 1, il sistema delle quote consente di "decidere a priori" (in sede politica in prima battuta e poi via via agli altri livelli dell'organizzazione) la consistenza delle "quote", bassa e di quella di eccellenza (solitamente intorno al 25 – 30% del personale) e dunque anche la numerosità della fascia intermedia (solitamente intorno al 40 – 50% del personale sottoposto a valutazione). In questo modo, il sistema dei "premi" e delle "sanzioni" risulta *forzatamente* più efficace.

Fig. 1 - Esempio di distribuzione forzata



Fonte: Della Rocca, Gualmini, Liso, *Guida per la Valutazione*, ARAN, 2008.

Più in dettaglio, le sequenze che hanno scandito il processo di valutazione interno all'ARAN sono state almeno quattro, comunicate e condivise con la dirigenza interessata.

La prima fase può essere definita del *check up organizzativo*. Si è proceduto infatti a mettere a punto un "Modello di rilevazione delle attività" omogeneo e standardizzato con riferimento sia alle funzioni contrattuali dell'Agenzia che a quelle interne e di servizio, in modo da ottenere una fotografia dettagliata degli obiettivi e sotto-obiettivi assegnati ad ogni Direzione e Unità Operativa e dei carichi di lavoro (istituzionali e aggiuntivi) in capo ai dirigenti. Questi *format*, compilati da ogni responsabile di servizio e basati su indicatori di frequenza delle attività svolte e su indicatori numerici di perseguimento

degli obiettivi, hanno fatto emergere chiaramente, come si anticipava sopra, le numerose sfaccettature di cui si compone l'ARAN che, come si è detto, da un lato ha come missione prevalente quella della stipula dei contratti, dall'altro si configura sempre più come organizzazione di servizio nei confronti delle Direzioni contrattuali (verso l'interno) e delle amministrazioni rappresentate (verso l'esterno).

La seconda fase, di natura più qualitativa, ha invece riguardato *l'analisi dei prodotti dell'organizzazione*, ovvero dei materiali e dei documenti elaborati dalla dirigenza di accompagnamento ai testi contrattuali e di ausilio all'attività di gestione interna e di comunicazione esterna. Ogni dirigente di 1^a e 2^a fascia ha potuto inviare al Nucleo di Valutazione

i materiali ritenuti più rappresentativi rispetto a sette distinte categorie (Relazioni illustrative, Risposte ai quesiti, Note tecniche, Memorie sulle interpretazioni autentiche, Pubblicazioni di carattere istituzionale, Testi Unici interni, Materiale didattico e di formazione) da cui risultasse chiaro l'apporto delle singole competenze. Il Nucleo di Valutazione ha esaminato tali documenti e ha proposto ai valutatori alcuni giudizi dal punto di vista della precisione e completezza tecnica dei contenuti, della chiarezza e dello stile di comunicazione, della qualità e innovatività dei testi.

La terza fase è stata quella della *verifica collegiale e comparativa delle prestazioni*. I direttori generali, responsabili della valutazione dei dirigenti di 2° livello, si sono incontrati tra loro (alla presenza del Nucleo di Valutazione) per discutere e confrontare le competenze dei dirigenti e per assegnare dei giudizi differenziati (Sufficiente – punti 1, Discreto – punti 2, Buono – punti 3, Ottimo – punti 4, Eccellente – punti 5) rispetto a tre categorie di competenze professionali (Realizzazione, Iniziativa e flessibilità, Capacità tecniche). Per quanto riguarda i direttori generali, la condivisione e il confronto sono avvenuti tra i suggerimenti e le proposte avanzate dal Nucleo di Valutazione e le valutazioni espresse dal Comitato direttivo dell'ARAN.

L'ultima fase è stata quella dell'*applicazione del sistema delle quote*. Per i dirigenti di 2^ fascia la combinazione dei risultati provenienti dall'analisi dei materiali con quelli riguardanti le competenze professionali e i carichi di lavoro ha consentito di pervenire ad una distribuzione dei profili individuali in tre distinte fasce: bassa (30% dei dirigenti), alta (30% dei dirigenti), intermedia (40%). Lo stesso procedimento è stato utilizzato per i

direttori generali; anche in questo caso la curva (fig. 1) ha consentito di distinguere tra tre diversi gruppi.

Nel complesso, dunque, la procedura di valutazione illustrata sopra (e formalizzata nella Guida ARAN del 2008) ha fatto propri specifici presupposti e valori:

1. *il collegamento tra il processo di valutazione e il funzionamento organizzativo complessivo* dell'Agenzia: la valutazione è stata cioè intesa come la parte finale del processo di pianificazione strategica che prende avvio dall'analisi degli obiettivi assegnati annualmente e delle risorse a disposizione (tramite la formulazione della Relazione annuale di indirizzo) e che termina con il controllo e la verifica delle modalità, dei tempi e dell'efficacia di raggiungimento di tali obiettivi. Una tale procedura diventa anche in grado di mettere in risalto e dare il giusto riconoscimento a tutte le unità e le attività organizzative che compongono la struttura;
2. *il coinvolgimento e la condivisione delle procedure di valutazione* tra esperti (Nucleo di Valutazione) e valutatori, al fine di evitare di "far cadere dall'alto" tecniche, processi e strumenti eterodiretti, che rischiano di essere percepiti come estranei e poco utili. E' opportuno invece che tali strumenti siano condivisi (e dunque corretti e migliorati nel corso del tempo) in modo che possano innescare dei cicli di apprendimento organizzativo con effetti benefici per l'intera struttura;
3. *la distribuzione "forzata" degli esiti del procedimento* che diventa il punto di partenza e nello stesso tempo di arrivo imprescindibile di un sistema di valutazione che intenda realmente fungere da leva motivazionale per la dirigenza.

CONCLUSIONI: VERSO L'AUDITING SOCIALE?

La procedura di valutazione sopra descritta ha dato sinora risultati soddisfacenti. Rispetto al primo anno di applicazione, sono stati apportati alcuni fisiologici correttivi, che hanno recepito anche le osservazioni e le proposte dei valutatori e dei valutati.

Il sistema non è esente – invero – da alcune criticità che richiedono ulteriori passi in avanti. In particolare, il nesso ancora debole tra gli esiti della valutazione e il cambiamento organizzativo dell'ente (a sua volta fortemente dipendente dalle frequenti modifiche normative riguardanti l'organico e la struttura dell'ARAN), l'esigenza di collegare in maniera ancora più armonica la fase della valutazione con quella della pianificazione dei costi dei servizi e degli obiettivi annuali, e infine la necessità di rivedere e aggiornare gli strumenti di comunicazione esterna e di rendere maggiormente fruibili i "patrimoni" di conoscenze specifiche dell'ARAN (come le banche dati e gli archivi elettronici sulle retribuzioni, sulla rappresentatività, etc.).

Pur in presenza di questi limiti, si può dire che un sistema di *performance management*⁴ sia ormai formalizzato all'interno dell'ARAN e che le tecniche e gli strumenti utilizzati siano in linea con il dibattito politico e scientifico in corso. Se i contenuti della Legge delega n. 15/2009 verranno confermati nell'iter di approvazione dei decreti attuativi, si aprirà una fase interessante per l'ARAN. Da una parte si dovrà puntare maggiormente sulla formalizzazione di strumenti standard di pianificazione degli obiettivi gestionali ed economici, dall'altra parte si dovranno potenziare e modernizzare le pratiche di comunicazione esterna (come ad esempio la prevista Conferenza annuale sulle attività svolte) e di *auditing* sociale, potenziando gli strumenti di controllo esterno, da parte delle Amministrazioni utenti (*public review*), così come

avviene peraltro in altre democrazie europee, in particolare del Nord. E' chiaro che per un'Agenzia indipendente come l'ARAN, che rappresenta enti pubblici collettivi, queste indicazioni andranno colte e declinate in maniera adeguata sul piano organizzativo e funzionale; il percorso tuttavia intrapreso sino ad ora ci sembra un punto di partenza rilevante.

Elisabetta Gualmini

Ordinario Scienza della politica
Università di Bologna e Nucleo di
valutazione ARAN

NOTE

¹ Sul paradigma del *New Public Management* la letteratura è ormai abbondantissima. Tra i classici citiamo: Hood, C. (1991), *A Public Management for All Seasons?* in «Public Administration», n. 1, pp. 3-19; Dunleavy, P. e Hood C. (1994), *From Old Public Administration to New Public Management*, in «Money and Management», n. 3, pp. 9-16; Osborne, D. e Gaebler T. (1995), *Dirigere e governare*, Milano, Garzanti; Pollitt C. e G. Bouckaert A. (2004), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press. Più in generale, sui paradigmi delle riforme amministrative, cfr. Gualmini, E. (2003), *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza; Capano, G. (2003), *Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reforms During The 1990s*, in «Public Administration», n. 4, pp. 781-801; e infine Capano G. e Gualmini E. (2006), *La pubblica amministrazione in Italia*, Bologna, Il Mulino.

² Sul punto si veda A. Pizzoferrato (2009), *Audizione nell'ambito del disegno di legge C. 2031 Governo, approvato dal Senato "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al CNEL e alla Corte dei Conti"*, 28 Gennaio, Roma, Camera dei Deputati.

³ Il riferimento d'obbligo va a Mintzberg, H. (1996), *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, Bologna, Il Mulino.

⁴ Sul tema del *performance management*, cfr. Della Rocca G. e Mastrogiosepe P. (2008), *Il performance management nella pubblica amministrazione*, in «Sviluppo & Organizzazione», Marzo/Aprile, pp. 2-15; Lippi A. e Morisi M. (2005), *Scienza dell'amministrazione*, Bologna, Il Mulino; e infine Lippi A. (2007), *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.

Il CCNL del Comparto Ricerca: un rinnovo contrattuale difficile

L'atto di indirizzo per il rinnovo contrattuale, quadriennio normativo 2006 – 2009 e biennio economico 2006 – 2007, del Comparto delle Istituzioni e degli Enti di Ricerca e Sperimentazione è giunto all'ARAN il 27 febbraio 2008.

L'Agenzia ha provveduto alla convocazione delle Organizzazioni sindacali rappresentative per il giorno 11 marzo 2008. Tuttavia, CGIL, CISL e UIL hanno subito chiesto la separazione del tavolo dalle altre sigle sindacali e la stessa richiesta è stata presentata dall'USI/RdB – Ricerca.

L'ARAN ha proceduto alla convocazione di tre tavoli negoziali, che hanno reso particolarmente difficile la sintesi delle proposte avanzate dal Sindacato. A ciò si aggiunga che una delle Organizzazioni sindacali in una delle prime riunioni ha chiesto, ponendolo come pregiudiziale al prosieguo della trattativa, che l'Agenzia si facesse carico di risolvere il contenzioso sorto con uno degli Enti del Comparto in merito alla interpretazione di alcune norme del CCNQ sulle modalità di utilizzo dei distacchi, aspettative e permessi nonché delle altre prerogative sindacali. Dopo questa pregiudiziale è seguita una fase di stallo del negoziato, superato solo con una delicata azione di mediazione svolta dall'ARAN.

Successivamente alla ripresa della trattativa, sono stati tenuti presso l'Agenzia diversi incontri con le OO.SS. rappresentative nel tentativo di

pervenire alla stesura di un possibile testo condiviso. Tuttavia, l'entità e la tipologia delle richieste avanzate dalle medesime OO.SS., e dalle stesse ritenute irrinunciabili, costringevano l'ARAN a consultare il Comitato di settore affinché si esprimesse nel merito delle questioni poste, considerato che esse sembravano esorbitare i limiti del mandato ricevuto.

In data 22 maggio 2008 il Comitato di settore forniva ulteriori istruzioni all'ARAN con le quali, tra le altre, auspicava il riconoscimento, sia ai fini giuridici che economici, del servizio prestato a tempo determinato; giudicava condivisibile la richiesta del Sindacato di consentire i passaggi verticali interni mediante "trascinamento del posto"; poneva, come condizione alla proposta di rimettere alla contrattazione integrativa l'omogeneizzazione della normativa per l'adeguamento dell'ENEA agli Enti di Ricerca, la non riduzione delle risorse a disposizione degli altri Enti; confermava il parere favorevole al finanziamento delle progressioni verticali con il bilancio degli Enti e non con il fondo e invitava a rivedere il meccanismo delle progressioni nei livelli in presenza di passaggi di profilo per evitare che a un passaggio di profilo potesse corrispondere una diminuzione economica.

A questo punto la trattativa è proseguita con fasi più o meno lunghe di interruzione, dovute all'impraticabilità di molte richieste delle OO.SS. e alle loro divisioni interne, di tutto ciò

COMMENTI

L'ARAN ha regolarmente informato il Comitato di settore.

Un'ultima osservazione preliminare: diversamente dai CCNL già conclusi per i Comparti Scuola e Università, il CCNL del Comparto delle Istituzioni e degli Enti di Ricerca e Sperimentazione, non presenta la struttura e la sistematica di un Testo Unico, ancorché come tale sia stato predisposto dall'Agenzia e sottoposto all'esame delle OO.SS. rappresentative del Comparto.

Queste ultime hanno osservato che i tempi necessari per un globale riesame negoziale della materia si rendevano incompatibili con l'esigenza prioritaria di assicurare ai dipendenti del Comparto un contratto di lavoro, stante il dilatarsi dei tempi della trattativa.

L'Agenzia ha riconosciuto la fondatezza dell'osservazione, essa stessa considerando, inoltre, che il negoziato presentava numerosi aspetti di problematicità. Quindi, la tecnica utilizzata per redigere il testo contrattuale ha privilegiato, con l'eccezione di alcuni articoli, l'intervento teso a modificare preesistenti disposizioni contrattuali. Da quanto fin qui esposto è agevole comprendere perché l'ipotesi di accordo è stata siglata il 24 febbraio 2009 e il CCNL definitivo è stato firmato il 13 maggio 2009.

IL TESTO DEL CCNL

L'art. 1 definisce il campo di applicazione.

L'art. 2 contiene le disposizioni relative alla durata, decorrenza, tempi e procedure di applicazione del contratto, specificando il criterio del rinnovo tacito in attesa della stipula del nuovo contratto.

Segue, quindi, la parte della normativa contrattuale riguardante il solo personale dal IV al IX livello.

L'art. 3 detta una disciplina, utilizzabile una sola volta, per l'accesso al livello di base di ciascun profilo dal IV al IX tramite procedure selettive interne

riservate al personale dipendente del profilo immediatamente inferiore.

Lo stesso art. 3, comma 1, ultimo periodo, chiarisce che i posti destinabili alle procedure riservate sono contenuti nel limite del 50% di quelli disponibili a seguito della programmazione triennale del fabbisogno di personale, ovviamente definita dagli Enti nel rispetto delle vigenti disposizioni legislative in materia. Il comma 2, oltre a escludere il periodo di prova per i dipendenti inquadrati nel profilo immediatamente superiore a seguito delle procedure di cui sopra, al fine di non rendere penalizzante sotto l'aspetto economico il passaggio di profilo, stabilisce che gli interessati conservino *ad personam* l'eventuale progressione economica acquisita, riassorbibile nelle successive progressioni di livello. Con ciò, l'articolo in questione, fornisce una risposta alle sollecitazioni del Comitato di settore sia in ordine alla richiesta di una nuova e diversa progressione verticale tra i profili sia in ordine al timore che a un passaggio di profilo possa corrispondere un diminuzione economica. Non dimenticando, tra l'altro, che la Ricerca è l'unico comparto (eccezion fatta per la Scuola) a non aver introdotto una revisione generale dell'ordinamento professionale.

L'art. 4 è dedicato alle opportunità di sviluppo professionale.

Il comma 1 integra l'art. 8 del CCNL 7 aprile 2006 riducendo le anzianità previste dall'art. 13, comma 3, lett. b), del DPR n. 171/1991 per la partecipazione alle eventuali procedure concorsuali per le progressioni di livello ed introduce una terza posizione economica in aggiunta alle due di cui all'art. 53, comma 2, del CCNL 21 febbraio 2002. Inoltre, l'ultima parte del comma comprende una precisazione per le ex qualifiche del ruolo ad esaurimento che, non esplicitamente indicate nella tabella di cui al comma 1 dell'art. 53 del CCNL 21 febbraio 2002, avevano ingenerato difformità di comportamento da parte degli Enti.

Il comma 2 conferma che le progressioni economiche continuano a essere finanziate con le risorse per il trattamento accessorio, ivi inclusa quella di nuova istituzione.

Il comma 3 concerne il riconoscimento, ai soli fini delle progressioni, delle anzianità di servizio per il personale a tempo determinato. D'altronde, come già esposto, lo stesso Comitato di settore auspicava il riconoscimento del servizio prestato a tempo determinato sia ai fini giuridici che economici. La norma contrattuale costituisce una soluzione equilibrata, che tiene conto delle esigenze sopra rappresentate e delle indicazioni contenute nelle circolari ministeriali. Infatti, si ribadisce che si applica solo in caso di partecipazione alle progressioni di livello o alle progressioni economiche, per le quali, in ogni caso, l'anzianità è già prevista tra i criteri di cui agli artt. 53 e 54 del CCNL 21 febbraio 2002 e non comporta oneri aggiuntivi né a carico del CCNL né a carico delle amministrazioni.

L'art. 42 del CCNL 7 ottobre 1996 aveva istituito un'indennità di valorizzazione professionale per il personale appartenente al IV livello del profilo CTer, aveva stabilito l'importo di detta indennità e la procedura con cui, entro il limite del 2% della dotazione organica di profilo, poteva essere attribuita. L'art. 5 del CCNL in questione innalza il limite percentuale di cui all'art. 42, sopra citato, ed apporta un leggero ritocco all'importo dell'indennità.

L'art. 6 interviene sull'art. 46 del CCNL 7 ottobre 1996, che aveva istituito un'indennità di posizione per il personale appartenente ai livelli IV e V del profilo di funzionario amministrativo, elevando fino a un contingente massimo dell'8% dei posti in organico del predetto profilo la precedente percentuale del 5% dei potenziali fruitori di detta indennità. E' chiarito che il finanziamento di questo aumento percentuale è posto a carico delle risorse per il trattamento accessorio.

L'art. 7 elimina il IX livello, seguendo il percorso intrapreso con i precedenti CCNL, che avevano prima soppresso il X livello e, successivamente, i profili di ausiliario di amministrazione e di ausiliario tecnico. In sintesi, l'art. 7 persegue l'obiettivo dell'abolizione di profili professionali sempre meno utilizzati dagli Enti e della riqualificazione del personale prima collocato in questi profili. Gli artt. 8, 9, 10 e 11, dedicati interamente al trattamento economico, completano la parte riservata esclusivamente al personale dal IV al IX livello.

Segue la sezione dei ricercatori e dei tecnologi, che si apre con l'art. 12. Occorre, preliminarmente, precisare che queste figure professionali hanno subito per il passato una continua oscillazione nella loro collocazione contrattuale: nella dirigenza con il contratto del quadriennio 1994 - 97, nel comparto con il contratto per il quadriennio 1998 - 2001, di nuovo nella dirigenza con l'art. 7, comma 4, della legge 15 luglio 2002, n. 145, e ancora nel comparto con l'art. 1, comma 125, della legge 20 dicembre 2004, n. 311. E' stata, quindi, una domanda forte quella avanzata dalle OO.SS. di riconoscimento del ruolo che svolgono e della professionalità che esprimono i ricercatori e i tecnologi negli Enti di ricerca.

Del resto, lo stesso Comitato di settore, nella nota del 22 maggio 2008 di integrazione dell'atto di indirizzo scriveva: *Il Comitato ritiene infine di considerare positiva l'introduzione di elementi relativi alle peculiarità professionali, ai diritti e ai doveri dei ricercatori e tecnologi derivanti dalla "Carta europea dei ricercatori e un Codice di condotta per l'assunzione dei ricercatori". Ovviamente purché tali norme non risultino in contrasto con quelle specifiche dei singoli Enti di ricerca.*

Peraltro, l'Agenzia ha considerato non praticabile un acritico inserimento della

Carta europea dei ricercatori nel corpo del CCNL, come pure era richiesto da una delle Organizzazioni sindacali, né utile procedere all'individuazione di ulteriori norme per l'assunzione dei ricercatori, con il pericolo di uno sconfinamento del CCNL in materie riservate alla potestà legislativa.

L'Aran ritiene che la soluzione adottata con l'art. 12 risponda agli obiettivi posti dall'atto di indirizzo, sciogliendo al meglio possibile la complessità degli intrecci e delle correlazioni richiamate nell'atto stesso.

Esaminiamo questo articolo. Il comma 1 è una dichiarazione programmatica che riconosce la peculiarità dei ricercatori e dei tecnologi e prende atto che essi costituiscono una risorsa professionale dotata di autonomia e responsabilità. La formulazione del comma 1, ottemperando alle indicazioni del Comitato di settore, inserisce, tuttavia, la peculiarità e l'autonomia dei ricercatori e dei tecnologi all'interno della potestà regolamentare degli Enti. I commi 2 e 3 offrono agli Enti l'opportunità di individuare le sedi atte a favorire il maggior coinvolgimento possibile di queste figure professionali nel governo degli Enti stessi per quanto attiene l'attività scientifica.

Il comma 4 ribadisce, in sostanza, il dettato costituzionale in tema di libertà della ricerca scientifica.

Gli artt. 13 e 14 si occupano del trattamento economico.

L'art. 15 destina lo 0,5% del monte salari riferito all'anno 2005 relativo ai ricercatori e ai tecnologi all'indennità di valorizzazione professionale prevista dall'art. 8, comma 2, del CCNL del 21 febbraio 2002, biennio economico 2000 – 2001. E' questa una scelta dettata dalla necessità di utilizzare lo 0,5% di cui sopra per il salario accessorio. D'altra parte, gli istituti del trattamento economico accessorio dei ricercatori e dei tecnologi, confermati dall'art. 9 del CCNL 21 febbraio 2002, biennio economico 2000 – 2001, sono costituiti da una serie di indennità, tra cui l'indennità di valorizzazione

professionale corrisposta con carattere di generalità.

L'art. 8 del CCNL 7 aprile 2006, biennio 2004 – 2005, offriva la possibilità agli Enti di disporre che una quota di personale non superiore al 10%, in base a criteri di merito, fruisse di una riduzione dei tempi di permanenza in misura non superiore al 50% al fine del passaggio alla fascia successiva. Le risorse necessarie per consentire i passaggi erano messe a disposizione dal successivo art. 9 dello stesso CCNL.

L'art. 16 del CCNL invita gli Enti, che ancora non hanno provveduto, a dare attuazione all'art. 8 di cui sopra, fermo restando il limite complessivo di risorse già dedicate a tale finalità dal CCNL richiamato.

Le norme di particolare interesse raccolgono una serie di disposizioni contrattuali relative a tutto il personale del comparto.

L'art. 17, nel disciplinare una nuova aspettativa senza assegni, si fa carico del fatto che in un comparto come quello della ricerca vi sono dipendenti fortemente motivati all'accrescimento della propria professionalità mediante esperienze lavorative diverse. L'utilità degli Enti risiede nella possibilità, una volta terminato il periodo di aspettativa, di esigere una più qualificata prestazione lavorativa. Poiché una concessione generalizzata dell'istituto potrebbe confliggere con le esigenze organizzative degli Enti, l'art. 17 delinea le regole entro le quali l'aspettativa stessa potrà essere fruita.

L'art. 18, intervenendo sull'art. 4, comma 11, del CCNL 21 febbraio 2002, biennio economico 1998 – 99, prende atto dell'avvenuta globalizzazione del sistema ricerca e della mobilità del personale che vi afferisce.

Il telelavoro è una forma di prestazione dell'attività lavorativa che trova difficoltà ad affermarsi nei comparti del lavoro pubblico, pur potendo generare notevoli risparmi di gestione.

L'art. 19 sollecita gli Enti a rendere operativi i regolamenti con i quali realizzare progetti di telelavoro,

secondo le indicazioni contenute nell'art. 21 del CCNL 21 febbraio 2002, biennio economico 1998 – 1999. L'art. 20 modifica l'art. 28, comma 3, del CCNL 7 aprile 2006, biennio 2002 – 2003, con l'aggiunta delle lettere q) e r). In particolare, la lettera r) demanda alla contrattazione integrativa i criteri generali per l'utilizzazione delle risorse che confluiscono nel fondo di cui all'art. 19 del citato CCNL, articolo con il quale si era prevista la costituzione di un apposito fondo di incentivazione in grado di accogliere parte delle risorse provenienti da specifici progetti di ricerca e aveva lasciato a una previa concertazione l'assunzione della relativa delibera dell'Ente. L'art. 20 del CCNL riporta la materia nell'alveo più consona della contrattazione sui criteri generali per l'utilizzo delle risorse e con il comma 2 prevede anche l'informazione successiva su detto utilizzo. Inoltre, sempre l'art. 20, demanda alla contrattazione integrativa i criteri per l'utilizzo da parte delle OO.SS. della posta elettronica dell'Ente e stabilisce che lo stesso è tenuto a trasmettere mensilmente, per via telematica, all'indirizzo di posta elettronica indicato da ciascuna OO.SS, gli elenchi nominativi dei propri iscritti. L'ultima disposizione è stata peraltro già introdotta in altri CCNL, in particolare in quello del comparto Università del 28/3/2006.

L'art. 21 demanda alle risorse della contrattazione integrativa la possibilità di incrementare il valore unitario del buono pasto entro un limite più elevato rispetto a quello già individuato nel precedente CCNL.

L'art. 22 aggiunge un comma rispettivamente all'art. 52 del CCNL 21 febbraio 2002, biennio 1998 – 1999 e all'art. 65 dello stesso CCNL. Gli articoli 52 e 65 disciplinano la mobilità tra profili a parità di livello ed elencano i requisiti che l'interessato deve possedere all'atto di presentazione della domanda per il passaggio. La norma contrattuale ha posto per il passato qualche difficoltà di gestione

agli Enti, soprattutto, a seguito della presentazione di numerose domande di mobilità, che possono essere indirizzate all'Ente di appartenenza in qualsiasi periodo dell'anno. L'art. 22 intende superare tali difficoltà facendo decorrere dal 31 dicembre dell'anno di svolgimento delle procedure di mobilità gli effetti delle stesse, a prescindere dalla data di presentazione della domanda.

L'art. 23 detta una norma per lo sviluppo professionale ed è una norma transitoria perché può essere attivata dagli Enti una sola volta. Questo articolo ha rappresentato senz'altro la parte più difficile del confronto negoziale, che ha visto l'Aran impegnata nella possibile soluzione di un delicato problema per il quale si è reso necessario bilanciare le esigenze degli Enti evidenziate nell'atto di indirizzo, i limiti imposti dalle vigenti disposizioni legislative in materia di accessi alle pubbliche amministrazioni, nonché le pressanti richieste delle OO.SS. decise a ottenere sostanziali miglioramenti professionali per i dipendenti del comparto.

Occorre fare qualche passo indietro. L'atto di indirizzo del Comitato di settore del 27 febbraio 2008 al punto 4) – ulteriori opportunità di sviluppo professionale – così recita: *trattasi perlopiù di personale di ruolo laureato che è inquadrato in profili e livelli inferiori al titolo di studio posseduto. Occorre individuare possibilità di sviluppo professionale adeguato alle capacità professionali.*

Inoltre, il Comitato di settore, con la nota di integrazione all'atto di indirizzo del 22 maggio 2008, ribadiva: *..... Più urgente appare la definizione di un percorso selettivo specifico per il personale laureato attualmente inquadrato diversamente rispetto ai titoli e alle pubblicazioni posseduti.* Si trattava, a questo punto, di redigere l'articolo rispettando l'indicazione dell'atto di indirizzo e, nel contempo, di circondarlo di tutte le precauzioni richieste dalla delicatezza della materia.

Vediamo quali sono queste precauzioni:

- a) gli Enti debbono rilevare al proprio interno carenze opportunità di sviluppo professionale;
- b) solo se si verifica la situazione sub a), gli Enti possono attivare procedure concorsuali di selezione interna per l'accesso al terzo livello, cui possono partecipare propri dipendenti appartenenti ai profili immediatamente inferiori;
- c) l'attivazione delle procedure è una potestà riservata agli Enti;
- d) le procedure possono essere attivate entro il limite del 50% della disponibilità complessiva dei posti da ricoprire e debbono svolgersi nel rispetto delle disposizioni legislative in materia di accesso e, in ogni caso, in coerenza con i principi richiamati dalle sentenze della Corte costituzionale n. 1/99 e n. 194/2002;
- e) i dipendenti che partecipano alle procedure debbono essere in possesso di tutti i requisiti richiesti per l'accesso dall'esterno, in particolare, del titolo di studio che consente l'accesso al dottorato, del dottorato di ricerca attinente all'attività richiesta dal bando ovvero aver svolto per un triennio attività, certificata ai sensi dell'art. 63, comma 4, del CCNL del 21 febbraio 2002, di ricerca o tecnologica o professionale presso Università o qualificati Enti e Centri di ricerca pubblici e privati, anche stranieri.

In conclusione, se gli Enti stabiliscono di indire le selezioni previste dall'art. 23, le stesse dovranno avere tutte le caratteristiche di un pubblico concorso e non potranno in alcun modo prefigurare una sanatoria di mansioni superiori.

L'art. 24 chiede agli Enti di inserire nei contratti a termine di durata non superiore a cinque anni una clausola risolutiva da attivare in caso di mancata copertura dei relativi oneri finanziari.

L'art. 25 è una conseguenza della impossibilità, come già detto in premessa, di predisporre in questa tornata contrattuale un testo sistematico e unitario di tutte le disposizioni di fonte

negoziale riferibili ai CCNL fin qui intervenuti tra l'Aran e le Organizzazioni sindacali rappresentative di comparto. Viene, infine, la sezione dedicata al personale dell'Enea.

L'atto di indirizzo fornisce un'indicazione molto sintetica riguardo a questo punto. Più precisamente: *con l'ingresso dell'Enea nel comparto sarà necessario prevedere che a regime trovino completa applicazione anche a tale Ente le norme contrattuali di settore.* Qualche istruzione ulteriore la offre la nota di integrazione dell'atto di indirizzo del 22 maggio 2008: *relativamente alla proposta di rimettere alla contrattazione integrativa l'omogeneizzazione della normativa per l'adeguamento dell'Enea agli Enti di Ricerca e per la definizione del salario accessorio, si chiede che ciò non comporti una riduzione delle risorse a disposizione di tutti gli Enti. Qualora fosse praticabile la richiesta di utilizzare i fondi di bilancio propri dell'Enea, tale facoltà dovrebbe essere consentita a tutti gli Enti, anche se per istituti contrattuali specifici.* L'art. 6, comma 2, del CCNQ sulla definizione dei comparti di contrattazione collettiva stipulato l'11 giugno 2007 stabiliva che:

- 1) l'Enea rinnova il CCNL 2006-2009 in apposita sezione del Comparto del personale delle Istituzioni e degli Enti di Ricerca e Sperimentazione;
- 2) alla definizione della tabella di equiparazione e delle norme di raccordo tra gli istituti normativi dell'Enea e degli altri Enti del comparto, tra loro diversi, si provvederà in sede di contrattazione integrativa del medesimo Ente.

L'art. 26 del CCNL, inserito nella sezione dell'Enea, attualizza la prescrizione del CCNQ, mentre gli artt. 27, 28 e 29 si riferiscono al trattamento economico, sempre del personale Enea. La soluzione individuata da questi articoli è parsa la più praticabile a fronte delle numerose e difficili problematiche di compatibilità che avrebbe comportato l'immediata equiparazione agli altri Enti del comparto di un Ente dalle proporzioni così vaste e fin qui disciplinato da norme

sensibilmente diverse anche sotto il profilo economico.

Il CCNL si chiude con tre dichiarazioni congiunte.

La prima si è resa necessaria per superare lo stallo della trattativa, di cui nella premessa, dovuto a una presunta difformità di interpretazione di norme del CCNQ del 7 agosto 1998.

La seconda risponde all'esigenza sollevata dalle OO.SS. di fissare nel CCNL una data certa di applicazione di tutte le norme del comparto al personale dell'Enea. Avendo l'Agenzia fatto notare alle OO.SS. che l'art. 26 prevede una progressiva omogeneizzazione della normativa al fine della completa applicazione del CCNL degli Enti di Ricerca e, inoltre, che al contratto integrativo non è possibile, per ovvi motivi, assegnare una data finale, le stesse OO.SS. hanno accettato la dichiarazione come sollecitazione, rivolta agli attori delle relazioni sindacali a livello di Ente, a circoscrivere l'intera vicenda entro il quadriennio contrattuale di riferimento. La terza dichiarazione discende dall'impossibilità di rinvenire, per i ricercatori e i tecnologi, nei CCNL del comparto norme assimilabili agli artt. 53 e 54 del CCNL 21 febbraio 2002, biennio economico 1998 - 99, che hanno consentito, intervenendo con l'art. 4, comma 3, del presente CCNL, di dare una risposta, sia pure parziale, alla richiesta delle OO.SS. e del Comitato di settore di riconoscimento delle anzianità pregresse al personale appartenente ai livelli VIII - IV. Quindi, la dichiarazione invita gli Enti, in presenza di procedure di accesso ai profili di ricercatore e tecnologo e in caso di considerazione tra gli elementi di valutazione dell'anzianità di servizio prestata, a includere in detta anzianità anche il servizio prestato a tempo determinato negli Enti del comparto e nel medesimo profilo.

Fin qui il CCNL. Una breve considerazione finale.

E' bene affermare apertamente che questo è un contratto di manutenzione della precedente disciplina, pur se offre

numerose soluzioni, sollecitate dagli Enti, ad annose questioni. Inquadrate in questa cornice e tenuto conto delle difficoltà e dei tempi di svolgimento della trattativa prima illustrati si può sostenere che è un buon contratto.

Tuttavia il contratto soffre la mancanza di scelte chiare, a tutti i livelli, sul futuro della ricerca pubblica in Italia e i diversi orientamenti in tal senso degli stessi protagonisti delle relazioni sindacali.

Da ciò, sul piano strettamente contrattuale, discende la mancata riforma dell'ordinamento professionale, ancora fermo al DPR 171/1991, e la carenza nel CCNL di una più completa normativa sulla valutazione, con la distinzione tra valutazione dell'attività del personale e valutazione della ricerca che non sembra appartenere alla competenza del contratto.

Ma il punto più delicato del contratto è l'art. 23. E' una norma fortemente voluta dal Comitato di settore e le motivazioni, contenute nell'atto di indirizzo all'Aran, hanno sicuramente una forte rispondenza con una realtà dei singoli Enti di grande difficoltà nella gestione dei rapporti di lavoro di personale in possesso di elevata professionalità. In ogni caso, non può sfuggire all'attenzione come si sia scaricato sul CCNL il problema delle politiche del reclutamento, in particolar modo dei ricercatori e dei tecnologi, materia più consona a una regolamentazione legislativa.

Spetta ora agli Enti e alle Organizzazioni sindacali mostrare tutta la loro saggezza nella gestione dell'art. 23 in sede di effettiva applicazione. Potrà essere una buona norma contrattuale solo ed esclusivamente se, oltre a rispettare tutte le precauzioni di cui la norma stessa è stata circondata nel contratto nazionale, venga considerata per quello che rappresenta: una disposizione eccezionale che non deve precludere agli Enti la possibilità di assumere giovani ricercatori nei prossimi anni.

Massimo Campanile

U.O. Università e Ricerca

COMMENTI

La contrattazione integrativa nelle Università: un'opportunità per governare il cambiamento

È da tempo che le Università italiane sono oggetto di processi di riforma, sia dal lato del loro autogoverno che dal lato della didattica, con l'obiettivo di migliorare la qualità della ricerca scientifica e dell'offerta formativa. Questi cambiamenti sono stati accompagnati da una più generale innovazione legislativa, a iniziare dal D.Lgs. n. 29/93, che ha riguardato l'organizzazione di tutte le amministrazioni pubbliche e la revisione della disciplina in materia di pubblico impiego. Ciò ha comportato, logicamente, conseguenze sugli assetti contrattuali per quanto riguarda il personale tecnico amministrativo delle Università. In questo Comparto il contratto della "svolta" è stato quello del 9/8/2000, con il quale è mutato radicalmente l'ordinamento professionale e, di conseguenza, il sistema di classificazione del personale ed è stata introdotta la contrattazione integrativa. Ed è su quest'ultima che il servizio contrattazione 2 dell'ARAN ha avviato una ricerca riferita al periodo 2002-2005.

Occorrono alcune precisazioni e qualche premessa.

E' solo con il CCNL del 27/1/2005, quadriennio normativo 2002-2005, che gli Atenei iniziano a far pervenire all'ARAN un numero consistente di accordi. Da ciò si potrebbe dedurre che è da questo periodo che comincia a "funzionare" a pieno regime il secondo livello di contrattazione. Eppure, ad oggi risulta che diverse Università o

hanno stipulato un solo accordo su una sola materia o sono ancora restie a inviare la serie completa dei loro contratti integrativi.

In molte Amministrazioni si è diffusa l'idea che l'ARAN svolga compiti di controllo sulla contrattazione integrativa e di ciò si trova traccia in qualche articolo sull'argomento. In realtà le verifiche e i controlli sul secondo livello di contrattazione sono previsti dagli artt. 40 bis e 48 del D.Lgs. n. 165/2001 e non coinvolgono in nessun modo l'Agenzia. Lo stesso decreto all'art. 46, comma 5, stabilisce che, entro cinque giorni dalla firma, le pubbliche amministrazioni sono tenute a trasmettere all'ARAN il testo dell'accordo sottoscritto in sede decentrata. Le finalità di questa "trasmissione" non sono specificate nel comma citato, tuttavia si possono desumere dai commi precedenti: l'assistenza alle pubbliche amministrazioni ai fini della contrattazione integrativa e le attività di studio, monitoraggio e documentazione necessarie all'esercizio della contrattazione collettiva. Pertanto, nessun controllo e, soprattutto, nessun potere sanzionatorio.

Gli accordi fin qui esaminati riguardano il 35% delle Università con una diffusione territoriale omogenea. I dati emersi non consentono di riscontrare grandi diversità nella gestione della contrattazione integrativa in relazione alla posizione geografica delle varie Università, ciò sia in

rapporto alla struttura degli accordi, sia ai contenuti degli stessi.

A questo punto procediamo con ordine. Iniziamo dall'art. 40, comma 3, del D.Lgs. n. 165/2001: "La contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi, la struttura contrattuale e i rapporti tra i diversi livelli. Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono.....Le pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali.....Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate".

La disposizione normativa è recepita dal CCNL 9/8/2000 e dal CCNL 27/1/2005. Poiché il secondo CCNL integra o modifica marginalmente il primo per quanto concerne la contrattazione integrativa, d'ora in avanti, salvo che non sia strettamente necessario, ci riferiremo al CCNL con l'intento di citarli entrambi. Ebbene, il CCNL stabilisce le materie e le risorse a disposizione della contrattazione integrativa, i tempi e le procedure per la stipulazione o il rinnovo del contratto collettivo integrativo, la verifica sulla compatibilità dei costi, la composizione delle delegazioni e introduce la clausola di nullità in caso di contrasto con vincoli risultanti dai CCNL o di oneri contrattuali non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna Amministrazione. D'altronde, non risulta che tale clausola sia mai stata eccepita.

Intanto la qualificazione di ciò che è pervenuto all'Agenzia: CCI, accordo collettivo integrativo, accordo, accordo stralcio, verbale di concertazione, accordo di contrattazione decentrata, insomma, le denominazioni sono le più varie, il contenuto è quello di un contratto integrativo.

Le delegazioni sono sempre quelle previste dal CCNL. Si può solo osservare che è ampiamente utilizzato l'istituto della delega, peraltro normato dal CCNL, da parte del Rettore e del Direttore amministrativo. Infatti, il maggior numero di CCI sono stipulati dal pro rettore o da un docente e da alcuni funzionari amministrativi. La delegazione sindacale stipulante è composta dalle RSU e dai rappresentanti delle Organizzazioni sindacali rappresentative in quanto firmatarie del CCNL.

L'istituto della delega era stato inserito nel CCNL con l'intento di non paralizzare l'attività degli organi di vertice in considerazione del numero considerevole di incontri che spesso sono necessari per giungere a una composizione delle divergenti posizioni. Non può escludersi che in alcune Università abbia giocato un ruolo la volontà di lasciare a queste figure la possibilità di esercitare una mediazione nei momenti di maggiore difficoltà.

Un'ultima annotazione riguarda le Organizzazioni sindacali. Non sempre gli accordi sono sottoscritti da tutte le Organizzazioni rappresentative, in tutti è, comunque, apposta la firma dei rappresentanti delle RSU. Da ciò si può ricavare che le RSU sono ormai diffuse in pressoché tutte le Università.

La verifica sulla compatibilità dei costi: ai CCI, spesso corredati di una relazione tecnica del Direttore amministrativo, è quasi sempre acclusa la relazione positiva del collegio dei revisori dei conti.

Non conosciamo il numero degli incontri occorsi per giungere alla stipula

del contratto, non sappiamo se sono stati rispettati i termini assegnati alle Amministrazioni per le convocazioni dei Sindacati e se sono state presentate piattaforme sindacali, non abbiamo notizia di piattaforme, progetti o esigenze delle Amministrazioni. Per la durata del contratto integrativo emerge una sorpresa. Di tutti i testi esaminati solo due hanno durata quadriennale. E, per inciso, uno afferisce a un Ateneo del Nord, l'altro a un Ateneo del Sud.

Il CCNL stabilisce chiaramente che i contratti collettivi integrativi hanno durata quadriennale, si riferiscono a tutti gli istituti contrattuali rimessi a tale livello da trattarsi in un'unica sessione negoziale, fatte salve le materie che, per la loro natura, richiedano tempi diversi o verifiche periodiche e il CCNL indica quali sono queste materie.

La durata quadriennale è una scelta operata non solo per omogeneità con gli altri CCNL del pubblico impiego ma, anche, in conformità ai vari atti di indirizzo del Comitato di settore del Comparto. In breve, si è sempre chiesto all'ARAN di semplificare le relazioni sindacali e di congegnare le norme riguardanti quest'ultime in modo da ridurre al minimo il numero di riunioni da dedicare al confronto con il Sindacato.

Risultato: Università che regolano i contrastanti interessi dell'Amministrazione e dei dipendenti attraverso una pluralità di accordi stipulati nell'arco di un solo anno o in più anni consecutivi. E questi accordi prevedono la disciplina di una sola materia o di una somma di istituti contrattuali. I contratti dell'anno successivo, poi, non si limitano ad aggiornare le risorse del trattamento accessorio, spesso ripercorrono per intero quelli dell'anno precedente. Quindi, abbiamo Atenei che necessariamente dedicano alla contrattazione un numero molto elevato di ore, ignoriamo se dentro o fuori l'orario di lavoro. Solo in un accordo

quadriennale è sancito che gli incontri dovranno avvenire preferibilmente fuori l'orario di lavoro.

Questa divergenza tra la norma del CCNL e quanto avviene nelle Università pone diversi interrogativi.

Il primo è se tutti gli Atenei sono in grado di confezionare un CCI quadriennale. La risposta è positiva nella maggioranza dei casi. Abbiamo analizzato un contratto strutturato come un quadriennale e composto di ben sei titoli e venticinque articoli, pur se riferito a un solo anno. L'anno successivo la stessa Università rinnova l'accordo con sette titoli e ventinove articoli. E di tali contratti ne abbiamo registrati diversi.

Il rifiuto del quadriennale non è legato alle dimensioni delle Università: si riferisce, indistintamente, alle piccole, alle medie e alle grandi.

Né sembra ascrivibile a una generale arrendevolezza delle Amministrazioni alle ragioni del Sindacato.

Il fenomeno andrebbe ulteriormente indagato con interviste agli attori delle relazioni sindacali. Intanto si può ipotizzare una motivazione. E' presente negli organi di vertice degli Atenei la consapevolezza della necessità di governare i forti cambiamenti che attraversano le Università, come, d'altronde, tutta la società italiana. Per guidare le trasformazioni in una realtà complessa, quale risulta essere ogni singolo Ateneo, si è scelta la strada del coinvolgimento e della partecipazione di chi è certamente una parte, ma, comunque, una parte importante: il personale tecnico – amministrativo e le sue rappresentanze sindacali.

Non è una spiegazione esauriente. Poca pigrizia e molto timore impediscono di ideare un nuovo modo di lavorare. La riflessione si riproporrà a proposito dell'art. 4, comma 2, lett. h), del CCNL 9/8/2000 e dell'esorbitante numero di indennità di cui sono infarciti gli integrativi: un mare calmo, piatto, privo della benché minima increspatura è un ambiente conosciuto e rassicurante.

Pazienza se la navigazione in questo mare appiattisca le relazioni sindacali in un luogo, quello universitario, ove si dovrebbe ricercare e sperimentare. Allora è più semplice per ambedue i contraenti affrontare i singoli istituti contrattuali inserendoli in un arco di tempo limitato. Costruire un CCI quadriennale costringe a immaginare, a programmare e a progettare il futuro. Oltre la capacità, occorre un po' di coraggio.

Un'ultima annotazione a proposito dei due quadriennali. Essi rimandano ad accordi successivi o annuali la definizione di alcuni istituti, in particolare riguardanti il trattamento accessorio. Di questi ulteriori accordi non abbiamo ricevuto comunicazione. Esaminando questi quadriennali, composti da vari titoli e, rispettivamente, di trenta e quarantuno articoli, si può affermare che sono organizzati con ottima tecnica e, complessivamente, sono di pregevole fattura. Nonostante ciò, sembra di leggere un'opera incompiuta. Non esprimiamo giudizi sul contenuto degli accordi, ma se ci fosse richiesto in merito a questi due potremmo solo rispondere: giudizio sospeso.

Le materie: il CCNL 9/8/2000 contiene un lungo e dettagliato elenco delle materie oggetto di contrattazione integrativa, alle quali si aggiungono o si sovrappongono quelle destinate all'informazione, alla concertazione e alla consultazione. Sarà interessante raccogliere ulteriori elementi per verificare se tutto questo sistema di relazioni sindacali, così corposo, sia veramente necessario. Nei contratti integrativi esaminati abbiamo solo pochi richiami all'informazione e rare previsioni di possibile concertazione o consultazione.

Cerchiamo di essere più precisi. In uno dei quadriennali è prevista l'informazione e, a richiesta, la concertazione, in caso di diniego dell'Amministrazione all'accoglimento delle richieste di trasformazione del

rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale per i dipendenti che versano in situazioni ritenute meritevoli di tutela, quali quelli affetti da patologie oncologiche. E' oggetto di consultazione il rifiuto dell'Amministrazione a consentire riduzioni di orario per periodi di tempo limitati, in casi eccezionali e meritevoli di tutela, con conseguente riduzione stipendiale o con recupero. E' argomento di informazione la normativa che l'Ateneo formulerà in tema di telelavoro. In caso di rigetto da parte dell'Amministrazione della domanda di passaggio di area si ricorre all'informazione e, a richiesta, alla concertazione. L'informazione alla RSU e al CPO (Comitato per le pari opportunità) è data a proposito di maggiorazione dell'importo massimo previsto dal CCNL per remunerare la posizione del personale EP (Elevate professionalità). L'informazione annuale preventiva alle Organizzazioni sindacali e al CPO riguarda l'individuazione delle posizioni organizzative e delle funzioni specialistiche o di responsabilità da parte dell'Amministrazione. L'altro quadriennale prevede incontri trimestrali per verificare l'attuazione del CCI; l'informazione si trova solo per il documento di rendicontazione dell'attività formativa svolta e delle relative spese sostenute nel corso dell'anno precedente.

Degli altri accordi, uno contiene l'informazione successiva sull'indennità accessoria annua di cui all'art. 63 del CCNL 9/8/2000; un altro l'informazione su parametri e criteri predeterminati dall'Amministrazione con cui procedere alla valutazione degli incarichi dell'art. 63, comma 3, CCNL 9/8/2000. L'ultimo integrativo, in cui è rintracciabile l'informazione, riguarda un numero di ore di straordinario a disposizione del Direttore amministrativo per casi imprevisti.

Le parti hanno elaborato anche altri strumenti attraverso i quali articolare le

loro relazioni, alcuni previsti dall'art. 7 del CCNL 9/8/2000.

Sempre in un quadriennale, per le tematiche inerenti la formazione, è costituita una commissione di studio paritetica, composta da rappresentanti dell'Amministrazione, un componente del CPO, che può proporre specifiche iniziative, un componente della RSU e delle Organizzazioni sindacali. Nello stesso quadriennale è istituito un osservatorio paritetico per verificare, riguardo ai contratti con cooperative, la sussistenza della clausola tesa all'applicazione dei minimi contrattuali e la clausola di risoluzione in caso di inosservanza.

Un altro contratto stabilisce che la commissione bilaterale tecnica, già operante per l'approfondimento delle problematiche relative alle retribuzioni del personale di categoria EP e D, dovrà procedere all'elaborazione di una proposta che definisca i criteri con cui attribuire le retribuzioni di cui sopra. Per completare, abbiamo rintracciato un solo verbale di concertazione avente per oggetto "regole e criteri generali per il conferimento e la revoca degli incarichi al personale della categoria EP. Formazione e aggiornamento".

E' probabile che le relazioni sindacali si articolino anche al di fuori degli integrativi. Tuttavia, se questi ultimi possono costituire un indicatore dell'utilizzo dei vari strumenti di confronto messi a disposizione delle parti dal CCNL, si può ragionevolmente ritenere che l'uso è abbastanza limitato. Il fenomeno sarà ancora più evidente quando passeremo all'analisi delle materie trattate dagli integrativi e ciò a prescindere dalla valutazione circa l'opportunità di trattare o meno determinati argomenti in contrattazione integrativa.

Possiamo intanto affermare che vi è un nucleo di istituti affrontati da tutti gli integrativi e riguardano il trattamento accessorio, altri che si rintracciano in singoli accordi o poco più. Iniziamo, però, da ciò che non abbiamo

trovato in nessun contratto. E' quanto previsto dall'art. 4, comma 2, lett. h), del CCNL 9/8/2000: le implicazioni in ordine alla qualità del lavoro e alle professionalità dei dipendenti in conseguenza delle innovazioni degli assetti organizzativi, tecnologiche e della domanda di servizi. Le possibili conseguenze della disposizione contrattuale sono evidenti: si apre davanti al Sindacato la prospettiva di contrattare una nuova organizzazione del lavoro; all'Amministrazione è offerta l'opportunità di esigere un innalzamento qualitativo della prestazione lavorativa. Opportunità persa. Non del tutto. La norma è sempre lì, chiede unicamente agli attori delle relazioni sindacali di esercitarsi su un percorso diverso da quelli, forse più rassicuranti, fin qui conosciuti per affrontare la complessità di cui abbiamo parlato. Mancano completamente negli accordi le materie di cui alle lettere f), g), l) e o) della succitata disposizione contrattuale.

Proseguiamo. Alcuni integrativi definiscono il campo di applicazione, è per lo più una clausola di stile, per poi passare alla decorrenza e alla durata di cui abbiamo già detto.

I due quadriennali, uno con tredici e l'altro con sei articoli, recepiscono per intero il sistema di relazioni sindacali disciplinato dal CCNL. Vi è qualche adattamento alla realtà locale. In ogni caso pongono un problema: le relazioni sindacali non sono oggetto di contrattazione integrativa. Il solo recepirle in un accordo locale può ingenerare l'equivoco che un domani si possano contrattare e ampliare rispetto a quanto stabilito a livello nazionale. I tempi sono forse maturi per snellire tutto il sistema delle relazioni sindacali e renderlo più aderente alle esigenze delle Amministrazioni, però un nuovo sistema relazionale non può essere ricostruito Ateneo per Ateneo. Diversi CCI quantificano il fondo per le progressioni economiche e per la produttività collettiva e individuale, altri

danno per scontato la somma complessiva a disposizione e si concentrano sulla sua ripartizione. Poiché è spesso carente una chiara indicazione dei criteri generali adottati nella scelta, così come richiesto dall'art. 4, comma 2, lett. a), del CCNL 9/8/2000, la stessa ripartizione appare come il risultato di una mera operazione economica.

Un primo istituto finanziato da molti integrativi è quello della progressione economica all'interno della categoria. Questa progressione, ideata sia per depotenziare le spinte al passaggio di categoria nel nuovo ordinamento professionale, che per premiare i dipendenti più meritevoli, doveva avvenire in stretta correlazione con il raggiungimento di obiettivi qualitativi di miglioramento del servizio, di innovazione e di maggiore efficienza. Nessun integrativo fissa obiettivi da raggiungere. Qualche volta sono allegate delle schede con indicatori di ponderazione differenziati per categorie, che attribuiscono vari punteggi in relazione all'arricchimento professionale derivante dall'esperienza lavorativa, alla qualità della prestazione individuale, al coinvolgimento nei processi lavorativi, all'attenzione alle esigenze dell'utenza, alla capacità di proporre soluzioni innovative, al livello di formazione raggiunto, alle pubblicazioni e alle ricerche effettuate, ai titoli culturali e professionali. Altre volte questi stessi criteri sono fissati direttamente nell'accordo per essere utilizzati, successivamente, dall'Amministrazione per una valutazione preventiva dei dipendenti. Vi sono accordi in cui i criteri generali contrattati per le selezioni ripercorrono sostanzialmente le indicazioni sufficientemente rigorose del CCNL. Quasi tutti gli integrativi si occupano, nella dislocazione delle risorse, dell'art. 63 del CCNL 9/8/2000.

L'individuazione delle posizioni organizzative, delle funzioni specialistiche e di responsabilità è

sempre effettuata dall'Amministrazione. Gli incarichi di responsabilità alla categoria D sono conferiti dall'Amministrazione. Qualche contratto richiede appositi atti formali a firma del Rettore o del Direttore amministrativo o del Preside di facoltà dai quali risulti l'affidamento delle posizioni e delle funzioni. Qualche accordo non specifica i criteri sulla base dei quali sono remunerate queste indennità, limitandosi a metterle in correlazione all'incarico ricoperto. La maggior parte dei contratti contengono criteri, anche molto sofisticati, per il rilevamento delle posizioni organizzative e delle funzioni e dei punteggi da attribuire alle stesse in funzione della complessità delle competenze assegnate, della specializzazione e delle caratteristiche innovative delle professionalità richieste.

Spesso, in relazione all'art. 63, comma 3, del CCNL sopra richiamato, abbiamo riscontrato una tipizzazione molto accurata degli incarichi, con il fine dichiarato di differenziare l'attività istituzionale propria di un dipendente di categoria D da ciò che costituisce un incarico di responsabilità al quale debba essere corrisposta un'indennità. Riguardo questi ultimi incarichi un terzo dell'importo attribuito è sempre erogato a seguito di valutazione secondo parametri e criteri determinati dall'Amministrazione oppure oggetto del contratto integrativo.

La diffusione generalizzata negli integrativi, l'attenzione riservata, l'accuratezza delle norme dedicate, lasciano intendere quale importanza le parti abbiano attribuito a questo istituto contrattuale.

Non sono molti gli integrativi che contengono norme riferite alla categoria EP e, nella maggior parte dei casi, si limitano a stabilire le poste economiche per retribuire posizione e risultato. Raramente è contrattata la definizione di criteri generali per determinare i valori retributivi collegati ai risultati e al

raggiungimento degli obiettivi assegnati. Sono molto numerose le disposizioni contrattuali dedicate alla remunerazione di compiti che comportano oneri, rischi o disagi particolarmente rilevanti. In quest'ambito si inseriscono una pluralità di indennità, ognuna con il suo articolo di riferimento, ancorché diversamente disciplinate.

Nello specifico: servizio postale; supporto alle riunioni degli organi collegiali; maneggio valori; partecipazione ai seggi elettorali in occasione delle elezioni degli organi di Ateneo; cura e governo degli animali; partecipazione alle commissioni di seggio per il reclutamento dei professori e dei ricercatori; *front office*; reperibilità; rischio generico e rischio da radiazioni ionizzanti; turno pomeridiano, notturno e festivo; videoterminali; guida di automezzi; rischio da laboratorio; chiamate di emergenza; lavori all'aperto nell'azienda agraria o nell'orto botanico; servizi di guardiania; addetti allo stabulario; attività di orientamento; pronto intervento informatico; smaltimento rifiuti; per sedi disagiate o distaccate; preposti alla sicurezza e, infine, addetti ufficio ragioneria, stipendi, patrimonio e provveditorato. A ogni lavoro la sua indennità. Non è un elenco completo. Tuttavia offre l'immagine degli Atenei come luoghi dove è particolarmente rischioso o disagiato lavorare o non lavorare, poiché in alcuni è previsto un compenso aggiuntivo per le festività coincidenti con la domenica. Emerge, poi, la grande diversità dei lavori che si svolgono nelle varie Università, remunerarli con un'indennità è il modo più semplice e immediato per identificarli e apprezzarli.

A ciò occorre aggiungere che in tutti gli integrativi è istituita l'indennità accessoria mensile ex art. 41 del CCNL 27/1/2005. L'art. 41 citato stabiliva che questo emolumento doveva riassorbire e sostituire le eventuali indennità già

corrisposte con carattere di generalità. Così non è stato, con l'unica eccezione di un accordo che ha riassorbito l'incentivazione per rientri pomeridiani e si è semplicemente aggiunta un'ulteriore indennità.

Tra l'altro, l'art. 41 è l'istituto contrattuale che assorbe gran parte delle risorse dedicate al trattamento accessorio, seguito dalle varie indennità, dalle progressioni economiche e dall'attuazione dell'art. 63 del CCNL 9/8/2000. La parte della cenerentola è sostenuta dai compensi diretti a incentivare la produttività e il miglioramento dei servizi, art. 68, comma 2, lett. d), CCNL 9/8/2000.

Della produttività si occupano quasi tutti gli accordi per delineare obiettivi, progetti e programmi, sulla cui realizzazione converge l'interesse delle parti e, soprattutto, per definire criteri di valutazione dei dipendenti coinvolti. I criteri per la valutazione, utilizzati dal dirigente della struttura di riferimento o dal Direttore Amministrativo, sono oggetto di informazione oppure sono direttamente contenuti negli integrativi. In questo ultimo caso, lascia perplessi la sostanziale identità dei criteri adottati con quelli utilizzati per le progressioni economiche o per attribuire le indennità ex art. 63. L'ARAN non ha la disponibilità di una documentazione completa, che permetta un approfondimento sugli obiettivi e sui progetti proposti e, soprattutto, sui risultati conseguiti. L'erogazione dei compensi avviene spesso mensilmente, riservando alla verifica gli ultimi tre mesi.

Non mancano accordi che instaurano una semplice equazione: produttività uguale giornate di effettiva presenza in servizio.

Progressioni economiche, art. 63 del CCNL 9/8/2000, indennità varie e produttività, con la ripartizione delle relative risorse, costituiscono l'oggetto di quasi tutti gli accordi esaminati. Abbiamo trovato alcuni accordi che hanno dedicato spazio alla materia dei

turni, oltre che per attribuire la relativa indennità, anche per disciplinare l'istituto e la riduzione d'orario a trentacinque ore settimanali. Spesso con lo stesso accordo o con accordi separati, sono affrontati l'orario di lavoro e lo straordinario. Riguardo questi ultimi si può osservare che gli integrativi, pur essendo in numero limitato, forniscono una regolamentazione molto puntuale e dettagliata delle tipologie di orario e delle sue articolazioni, delle pause e dei rientri pomeridiani, inoltre, si pongono l'obiettivo di una riduzione del ricorso al lavoro straordinario, della definizione programmata di calendari di lavoro plurisettimanali e annuali e introducono la banca delle ore.

Sono veramente pochi gli accordi dedicati alle ferie, alla malattia e alle varie tipologie di permessi. Per quanto riguarda la malattia è stabilito il metodo di comunicazione e giustificazione dell'assenza, è presa in considerazione anche l'autocertificazione per le assenze di un solo giorno, non contigue a giornate non lavorative e per un massimo di dieci giorni nel corso dell'anno. Per quanto concerne i permessi, non mancano accordi che derogano il CCNL con l'aggiunta di ulteriori ore a disposizione dei dipendenti.

La formazione è citata per lo più in relazione ai sistemi di valutazione del personale. Un accordo quadriennale dedica, invece, un intero titolo e ben nove articoli alla formazione professionale continua, ai programmi di formazione, alla programmazione delle attività di formazione, all'accesso alla formazione, allo svolgimento dei corsi e alla frequenza, alla certificazione della formazione, ai crediti formativi e alla scelta dei formatori. Infine, a testimonianza dell'importanza che le parti hanno attribuito sia alla formazione obbligatoria che a quella facoltativa, nell'accordo è stabilito che i crediti formativi attestano la positiva conclusione del percorso formativo e

costituiscono uno strumento di certificazione dei livelli di acquisizione e miglioramento delle competenze del personale; l'esito positivo del processo di apprendimento deve risultare da un esame, da un test o da altra forma di verifica finale; l'attestazione delle competenze acquisite e i crediti formativi conseguentemente attribuiti devono risultare da apposito certificato ed essere riportati nel foglio matricolare. Un altro integrativo prevede corsi organizzati dall'Amministrazione sulla base di un programma pluriennale allegato; la valutazione finale e il rilascio di titoli certificati; il compenso per la partecipazione ai corsi, che dovranno tenersi fuori dell'orario di lavoro. Alcuni accordi definiscono le risorse da destinare alle attività socio-assistenziali. In questi casi è prevista la possibilità di aprire degli asili nido all'interno delle Università, di destinare somme a favore dei figli dei dipendenti per l'acquisto di testi scolastici o per la frequenza di strutture di accoglienza, per la partecipazione ad attività culturali e sportive.

Abbiamo un solo accordo stipulato da un policlinico universitario e concerne l'organizzazione dei turni di lavoro. Un accordo stipulato da una Università anticipa in via transitoria al personale della AOU il trattamento accessorio previsto dallo stesso integrativo. Indubbiamente gli artt. 28, 29 e 30 del CCNL 27/1/2005, pur nella loro schematicità, presentano profili di difficile realizzazione, stante il continuo richiamo e intreccio tra contratto Università e contratti Sanità. Si può intanto affermare che la normativa in essi delineata è chiaramente di natura transitoria, in attesa di una definitiva decisione sulla collocazione contrattuale di chi opera nelle AOU. Per essere più chiari, si impone una scelta definitiva tra il comparto Università e il comparto Sanità, senza più norme mutate un poco dall'uno e un poco dall'altro. In effetti l'attuale

sistema delinea un ibrido contrattuale che impone alle Amministrazioni una serie di risvolti negativi nella gestione del rapporto di lavoro. E la scelta, qualunque essa sia, dovrà essere contenuta in un provvedimento legislativo. Non è questa la sede per esaminare tutte le motivazioni che conducono alla necessità di una legge, basti pensare a quelle figure professionali che nel comparto Sanità sono inserite nella dirigenza e nel comparto Università non trovano la stessa collocazione.

Tre accordi riguardano i collaboratori ed esperti linguistici. Di questi, uno, firmato dalla RSU e dalla RSA FLC CGIL, concerne l'avvio della procedura di stabilizzazione riservata a queste figure professionali, materia non demandata al contratto integrativo, un altro il trattamento accessorio. Il terzo in dodici articoli disciplina compiutamente gli istituti contrattuali riservati ai collaboratori ed esperti linguistici definendo, tra l'altro, profilo professionale e mansioni; rapporto di lavoro; reclutamento; il periodo di prova; il trattamento economico e il riconoscimento dell'esperienza acquisita; la verifica dell'attività svolta; l'attività di studio, formazione e aggiornamento, con il diritto ogni due anni, a tre mesi di congedo retribuito per lo svolgimento di un programma di studio e aggiornamento in un paese straniero; le assenze e i congedi; la disciplina delle incompatibilità. Pure questo accordo contiene materie non demandate alla contrattazione integrativa.

Per restare nel tema delle materie non demandate alla contrattazione, una Università ha stipulato un accordo sulla stabilizzazione del personale in servizio assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, con il quale fissa il numero massimo delle possibili stabilizzazioni, il procedimento, gli inquadramenti e le decorrenze degli stessi, gli oneri finanziari occorrenti.

Insomma, nella pur lamentata centralizzazione e carenza di adeguati spazi lasciati alla contrattazione integrativa, effetto della rigida individuazione delle materie che il CCNL affida a questo livello negoziale, le Amministrazioni hanno ritenuto conveniente affidare alla mediazione contrattuale la risoluzione di problematiche che, se affrontate unilateralmente, avrebbero potuto generare tensioni negli Atenei. In un quadriennale è presente un articolo dedicato al telelavoro. E' questa una forma di prestazione dell'attività lavorativa che sembra non suscitare eccessivo interesse nelle Organizzazioni sindacali e nelle Amministrazioni. Eppure l'assegnazione a progetti di telelavoro non muta la natura del rapporto di lavoro in atto né prefigura un nuovo rapporto lavorativo. Ciò che cambia è la modalità di svolgimento della prestazione. Il lavoratore continua a godere di tutti i diritti contrattuali, compresi quelli sindacali, capitalizzando i vantaggi evidenti che derivano dal prestare la propria attività lavorativa in casa. Le Amministrazioni realizzano economie di gestione e sperimentano una nuova organizzazione del lavoro.

ALCUNE OSSERVAZIONI GENERALI

Dalla lettura degli integrativi emerge con tutta evidenza che lo spazio maggiore è riservato alla definizione delle risorse e alla distribuzione di queste ultime su alcuni istituti contrattuali, in particolare su quelli che possono consentire una certa stabilizzazione del salario accessorio. Apriamo una breve parentesi. E' una prassi ricorrente: in coincidenza con l'approssimarsi dei rinnovi contrattuali a livello nazionale, i maggiori quotidiani italiani denunciano con titoli cubitali in prima pagina l'esiguità dei salari e delle pensioni nel nostro paese in confronto agli altri paesi occidentali. Gli articoli

sono sempre carenti di analisi su tutti i parametri che occorrerebbe prendere a riferimento, come i livelli di *welfare*, per formulare un giudizio compiuto. Tralasciamo questi aspetti, l'approfondimento dei quali ci porterebbe fuori dal tema che stiamo trattando.

Rimane il fatto che le Organizzazioni sindacali, condizionate da questa campagna di stampa, in sede di rinnovo dei CCNL, chiedono maggiori risorse a disposizione della contrattazione nazionale rispetto a quelle indicate negli atti di indirizzo all'ARAN. Ciò evidentemente non è possibile. Le risorse a disposizione dei contratti nazionali sono rigidamente definite nella Legge Finanziaria di riferimento. Allora, il Sindacato passa all'opzione subordinata: richiesta di stabilizzazione di parti consistenti del salario accessorio, rimandando ai futuri contratti la quantificazione delle risorse da destinare alla produttività. Questa insistente richiesta ottiene risultati più o meno soddisfacenti per le OO.SS. in relazione alle mutevoli situazioni del ciclo economico e ai diversi interlocutori politici.

La stessa azione è ripetuta a livello decentrato. Da qui la preferenza accordata alle varie indennità, in particolar modo all'art. 41 del CCNL 27/1/2005. Vi può essere un'altra lettura della vicenda, che si aggiunge alla prima. Una resistenza del vecchio, della

conservazione, che trova più rassicurante, come già detto, destinare le risorse disponibili a istituti quali le varie indennità. Un faticoso avanzare del nuovo, che propone soluzioni innovative e coraggiose per gestire istituti quali le progressioni economiche, gli incarichi, la formazione e, soprattutto, la produttività.

Un'ultima riflessione legata ancora alle risorse: diverse leggi finanziarie hanno cristallizzato a una certa data o tagliato l'entità dei fondi dedicati al salario accessorio. Da più parti si sono levate voci che lamentavano, anche per questa via, un ritorno alla centralizzazione della contrattazione e di un restringimento degli ambiti del contratto integrativo. Tuttavia, non è affatto scontato che a un aumento delle risorse a disposizione del contratto di secondo livello corrisponda in modo automatico uno spostamento significativo della percentuale delle stesse sul finanziamento di progetti o produttività. Non è in gioco un problema di quantità ma di qualità. Ed è solo innalzando la qualità della contrattazione e, di conseguenza, la qualità della prestazione lavorativa, che gli Atenei potranno cogliere le opportunità che la contrattazione stessa offre per governare i cambiamenti in atto.

Massimo Campanile

U.O. Università e Ricerca

FLASH NOTIZIE

arannewsletter

EVENTO

CONTENUTO/NOTE

10 febbraio 2009**Dirigenza Area IV
(Sanità medica e
veterinaria)**

Verbale della riunione per l'interpretazione autentica dell'art. 4, comma 6, del CCNL integrativo del 22.2.2001 dell'Area della dirigenza medico-veterinaria

L'interpretazione autentica è stata richiesta dal Tribunale di Genova – Sezione Lavoro – che ha ritenuto che per potere definire la controversia di cui al giudizio è necessario risolvere in via pregiudiziale la questione concernente l'interpretazione autentica dell'art. 4, comma 6, del CCNL integrativo del 22.2.2001 dell'Area della dirigenza medico-veterinaria.

Considerato che si è svolta presso l'ARAN apposita riunione, alla quale non hanno partecipato tutte le OO.SS. e che questo ha costituito di fatto un impedimento al raggiungimento dell'accordo di interpretazione autentica, in quanto per il raggiungimento degli accordi di interpretazione autentica delle clausole contrattuali, il Consiglio di Stato – con il parere n. 955 del 2001 – ha ritenuto che gli stessi, ai fini della loro validità, devono essere sottoscritti all'unanimità da tutte le parti che hanno a suo tempo stipulato il relativo CCNL. Pertanto, per tutto quanto sopra esposto, si deve comunque prendere atto dell'impossibilità di pervenire al richiesto accordo di interpretazione autentica.

17 febbraio 2009**Dirigenza Area III
(Sanità amministrativa,
sanitaria, tecnica e
professionale)**

Verbale della riunione per l'interpretazione autentica dell'art. 61, comma 2 lett. A) del CCNL del 5.12.1996 dell'Area della dirigenza sanitaria, professionale, tecnica ed amministrativa

L'interpretazione autentica è stata richiesta dal Tribunale di Ancona – Sezione Lavoro – che ha ritenuto che per potere definire la controversia di cui al giudizio è necessario risolvere in via pregiudiziale la questione concernente l'interpretazione autentica dell'art. 61, comma 2, lett. a) del CCNL del 5.12.1996 per l'Area della dirigenza sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa.

Considerato che si è svolta presso l'ARAN apposita riunione, alla quale non hanno partecipato tutte le OO.SS. e che questo ha costituito di fatto un impedimento al raggiungimento dell'accordo di interpretazione autentica, in quanto per il raggiungimento degli accordi di interpretazione autentica delle clausole contrattuali, il Consiglio di Stato – con il parere n. 955 del 2001 – ha ritenuto che gli stessi, ai fini della loro validità, devono essere sottoscritti all'unanimità da tutte le parti che hanno a suo tempo stipulato il relativo CCNL. Pertanto, per tutto quanto sopra esposto, si deve comunque prendere atto dell'impossibilità di pervenire al richiesto accordo di interpretazione autentica.

EVENTO

CONTENUTO/NOTE

9 marzo 2009**Accordo quadro intercompartmentale**

Protocollo di intesa per la costituzione ed il funzionamento del Comitato paritetico di cui all'art. 43 del D.Lgs. n. 165/2001 (9 marzo 2009) e relativo regolamento di funzionamento (23 marzo 2009)

Ai sensi dell'art. 43, comma 8, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, al fine di garantire modalità di rilevazione certe ed obiettive, per la certificazione dei dati e per la risoluzione delle eventuali controversie è istituito presso l'ARAN un Comitato paritetico, che può essere articolato per comparti, al quale partecipano le organizzazioni sindacali ammesse alla contrattazione collettiva nazionale.

Con tale Accordo si è provveduto alla sua costituzione, definendone i compiti, la composizione, il funzionamento e la sua durata in carica.

12 marzo 2009**Comparto Università**

Ipotesi di CCNL relativo al personale dei livelli per il secondo biennio economico 2008-2009

Il presente Contratto si riferisce al periodo dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2009 e interessa complessivamente circa 60 mila lavoratori.

L'aumento medio a regime, per il secondo biennio economico 2008 – 2009, è di circa di 66,50 euro. All'art. 5 disciplina l'integrazione, sulla base di apposite disposizioni di legge, dei Fondi per le progressioni economiche e per la produttività collettiva ed individuale.

L'art. 6, infine, sostituisce un comma all'art. 79 del CCNL 16 ottobre 2008 per quanto riguarda le progressioni economiche all'interno della categoria.

6 aprile 2009**Dirigenza Area IV (Sanità medica e veterinaria)**

Verbale della riunione per l'interpretazione autentica dell'art. 14, comma 6, del CCNL 3.11.2005 dell'Area della dirigenza medico-veterinaria

L'interpretazione autentica è stata richiesta dal Tribunale di Salerno – Sezione Lavoro – che ha ritenuto che per potere definire la controversia di cui al giudizio è necessario risolvere in via pregiudiziale la questione concernente l'interpretazione autentica dell'art. 14, comma 6 del CCNL 3.11.2005 per l'Area della dirigenza medico-veterinaria, chiedendo, in particolare se la tariffa oraria per le prestazioni aggiuntive, stabilita in 60,00 euro lordi, debba o meno comprendere l'IRAP. Considerato che si è svolta presso l'ARAN apposita riunione, alla quale non hanno partecipato tutte le OO.SS. e che questo ha costituito di fatto un impedimento al raggiungimento dell'accordo di interpretazione autentica, in quanto per il raggiungimento degli accordi di interpretazione autentica delle clausole contrattuali, il Consiglio di Stato – con il parere n. 955 del 2001 – ha ritenuto che gli stessi, ai fini della loro validità, devono essere sottoscritti all'unanimità da tutte le parti che hanno a suo tempo stipulato il relativo CCNL. Pertanto, per tutto quanto sopra esposto, si deve comunque prendere atto dell'impossibilità di pervenire al richiesto accordo di interpretazione autentica.

arannewsletter

EVENTO	CONTENUTO/NOTE
<p>22 aprile 2009</p> <p>Comparto Sanità</p> <p>Verbale della riunione per l'interpretazione autentica dell'art. 29, del CCNL integrativo 20 settembre 2001 del personale dei livelli</p>	<p><i>L'interpretazione autentica è stata richiesta dal Tribunale di Santa Maria Capua Vetere che ha ritenuto che per potere definire la controversia di cui al giudizio è necessario risolvere in via pregiudiziale la questione concernente l'interpretazione autentica dell'art. 29, del CCNL integrativo 20.9.2001 del Comparto Sanità ed in particolare se l'art. 29 di detto Contratto attribuisca o meno in via immediata e diretta il diritto alla mensa (in ipotesi istituita dal datore di lavoro) anche a coloro che prestino la propria opera lavorativa secondo l'orario 20.00 – 8.00.</i></p> <p><i>Considerato che si è svolta presso l'ARAN apposita riunione, alla quale non hanno partecipato tutte le OO.SS. e che questo ha costituito di fatto un impedimento al raggiungimento dell'accordo di interpretazione autentica, in quanto per il raggiungimento degli accordi di interpretazione autentica delle clausole contrattuali, il Consiglio di Stato – con il parere n. 955 del 2001 – ha ritenuto che gli stessi, ai fini della loro validità, devono essere sottoscritti all'unanimità da tutte le parti che hanno a suo tempo stipulato il relativo CCNL. Pertanto, per tutto quanto sopra esposto, si deve comunque prendere atto dell'impossibilità di pervenire al richiesto accordo di interpretazione autentica.</i></p>
<p>13 maggio 2009</p> <p>Comparto Istituzioni ed Enti di Ricerca e Sperimentazione</p> <p>CCNL del personale dei livelli per il quadriennio normativo 2006 - 2009 ed il biennio economico 2006 - 2007 CCNL del personale dei livelli per il biennio economico 2008-2009</p>	<p><i>Sono stati sottoscritti in via definitiva, a seguito della certificazione positiva della Corte dei conti i contratti di lavoro del personale delle Istituzioni e degli Enti di ricerca.</i></p> <p><i>I dipendenti di questo Comparto sono circa 23 mila tra tecnici, amministrativi, ricercatori e tecnologi. L'accordo quadriennale fornisce una risposta alle sollecitazioni del Comitato di settore in merito a problematiche del Comparto, che attendevano da tempo una soluzione. Esso prevede meccanismi selettivi e premianti per le progressioni del personale, riconoscendo pienamente la peculiarità dei ricercatori e dei tecnologi.</i></p> <p><i>Con questo contratto, inoltre, si è attuato l'inserimento del personale dell'ENEA nel Comparto della Ricerca.</i></p> <p><i>L'accordo del secondo biennio ha contenuto esclusivamente economico e adegua le retribuzioni all'inflazione nella stessa misura percentuale degli altri contratti.</i></p>

EVENTO

CONTENUTO/NOTE

14 maggio 2009**Comparto Sanità**

Ipotesi di CCNL relativo al personale dei livelli per il secondo biennio economico 2008 - 2009

L'ipotesi, che è stata siglata da tutte le OO.SS. presenti al tavolo, riguarda 570 mila dipendenti ed è relativa al secondo biennio economico 2008 - 2009. Tra gli aspetti qualificanti del contratto, assume particolare rilievo la conferma dei principi in materia di premialità e selettività dei compensi legati all'effettiva attività svolta e all'apporto partecipativo dei lavoratori coinvolti nei progetti e programmi di produttività. Nel testo è stato, inoltre, rafforzato il potere organizzativo degli enti del Servizio sanitario in caso di mobilità dei dipendenti all'interno della struttura di appartenenza. Il contratto stabilisce, altresì, il pieno riconoscimento dell'autonomia gestionale delle Aziende in relazione ai servizi legati alla mensa, prevedendo anche modalità di adeguamento degli stessi al contesto socio - sanitario di riferimento. Per quanto riguarda la parte economica, gli incrementi contrattuali erogati sono pari al 3,2 % e sono individuate risorse aggiuntive pari allo 0.8 % erogate dalle Regioni nel rispetto dei vincoli finanziari fissati dai Patti per la salute. Tali risorse sono destinate al finanziamento di progetti innovativi volti a migliorare i servizi all'utenza, con particolare riguardo alla riduzione delle liste di attesa e alla piena e qualificata erogazione delle prestazioni assistenziali.

4 giugno 2009**Comparto Regioni ed Autonomie locali**

Ipotesi di CCNL del personale dei livelli per il secondo biennio economico 2008 - 2009

L'ipotesi prevede per i lavoratori del comparto - circa 540 mila - un incremento, a regime, del trattamento stipendiale mensile pari a circa 63 euro. Analogamente a quanto già avvenuto nei precedenti rinnovi contrattuali, viene riconosciuta agli Enti anche la disponibilità di risorse aggiuntive per la propria contrattazione integrativa, qualora abbiano rispettato nei precedenti anni il Patto di stabilità interno e gli obblighi di contenimento della spesa di personale e siano in possesso di specifici parametri di virtuosità economico-finanziaria, definiti dal testo contrattuale.

OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA

Sentenze della Corte costituzionale in materia di *Spoils System*

Nelle prime tre sentenze esaminate in questo Osservatorio, la Corte affronta nuovamente il tema dello *Spoils System* nei confronti del dirigente pubblico, tema su cui era già intervenuta precedentemente, emanando alcune sentenze (delle quali si riassumono di seguito solo i passaggi più importanti in quanto già oggetto di numerose analisi) nelle quali ha stabilito principi fondamentali di riferimento per la materia.

Il problema dello *Spoils System* si è posto quando, a seguito della “privatizzazione” del rapporto di lavoro del pubblico dirigente, sono state emanate norme che hanno previsto la possibilità di una cessazione “automatica” dell’incarico dirigenziale conferito, per il solo fatto del verificarsi di determinati eventi (es. voto di fiducia al nuovo Governo), a prescindere quindi da qualsiasi valutazione sull’operato del dirigente medesimo. Con le sue sentenze la Corte ha riportato la materia all’interno dei principi costituzionali che erano stati violati ed ha stabilito, per il rispetto degli stessi, limiti inderogabili per il legislatore.

Si riportano di seguito, brevemente, i principi esposti nelle ormai note sentenze, precedentemente richiamate.

Sent. n. 233/2006. In questa sentenza i giudici si preoccupano di definire alcuni concetti di base chiarendo che diversa è la prospettiva per quanto riguarda gli incarichi dirigenziali attribuiti *intuitu personae* rispetto agli altri, ed a questo proposito chiariscono che le nomine effettuate dagli organi politici (in questo particolare caso gli organi rappresentativi di una regione) sono nomine fiduciarie, fondate tutte sull’*intuitu personae* ed è per questa connotazione particolare che tali nomine cessano all’atto dell’insediamento dei nuovi organi politici, proprio per consentire loro “la

possibilità di rinnovarle, scegliendo (ancora su base eminentemente personale) soggetti idonei a garantire proprio l’efficienza ed il buon andamento dell’azione della nuova giunta, per evitare che essa rimanga condizionata dalle nomine effettuate nella parte finale della legislatura precedente”. In tutti questi casi quindi non è necessaria la preventiva valutazione della professionalità degli interessati.

Sent. n. 103/2007. La sentenza, relativa alla costituzionalità dello *Spoils System una tantum* introdotto dalla Legge n. 145/2002, stabilisce che esso: “determinando **una** interruzione automatica del rapporto di ufficio ancora in corso prima dello spirare del termine stabilito – viola, **in carenza di garanzie procedurali**, i principi costituzionali degli artt. 97 e 98 e, in particolare, il principio di continuità dell’azione amministrativa che è strettamente correlato a quello di buon andamento dell’azione stessa. Le recenti leggi di riforma della pubblica amministrazione hanno, infatti, disegnato un nuovo modulo di azione che misura il rispetto del canone dell’efficacia e dell’efficienza alla luce dei risultati che il dirigente deve perseguire **avendo a disposizione un periodo di tempo adeguato**. E’ evidente, dunque, che la previsione di una anticipata cessazione *ex lege* del rapporto in corso impedisce che l’attività del dirigente possa espletarsi in conformità al modello di azione sopra indicato”. Inoltre, dicono i giudici, questa valutazione preventiva è essenziale anche al fine di garantire l’imparzialità dell’azione amministrativa, stabilita dalla Costituzione stessa. La Corte dichiara quindi l’incostituzionalità delle norme impugnate.

Sent. n. 104/2007 relativa alla incostituzionalità di alcune norme della Legge regionale del Lazio n. 1/2004, che prevedeva la decadenza dei direttori generali delle a.s.l., decorsi 90

giorni dall'insediamento del nuovo consiglio regionale. Nello stabilire l'incostituzionalità delle norme impugnate i giudici affermano che: "L'art.97 Cost. sottopone gli uffici pubblici ad una riserva (relativa) di legge, sottraendoli alla esclusiva disponibilità del governo;il principio di imparzialità stabilito dall'art. 97 della Costituzione – unito quasi in endiadi con quelli della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa – costituisce un valore essenziale cui deve informarsi, in tutte le sue diverse articolazioni, l'organizzazione dei pubblici uffici".

La Corte chiarisce poi che il **principio di imparzialità**, derivante dagli artt. 97 e 98 Cost, è assicurato proprio dalla separazione tra azione di governo ed azione amministrativa; per quanto riguarda invece il **principio di efficienza** dell'amministrazione questo: "trova esplicitazione in una serie di regole che vanno da quella di una razionale organizzazione degli uffici a quella di assicurarne il corretto funzionamento; a quella di garantire la regolarità e la continuità dell'azione amministrativa e, in particolare, dei pubblici servizi anche al mutare degli assetti politici; a quella per cui i dirigenti debbono essere sottoposti a periodiche verifiche circa il rispetto dei principi di imparzialità, funzionalità, flessibilità, trasparenza, nonché alla valutazione delle loro prestazioni in funzione dei risultati e degli obiettivi prefissati (salva, anche qui, la rimozione per la valutazione ad esito negativo)". Quanto ai dirigenti, proprio perché perseguono interessi generali, essi godono di specifiche garanzie circa il fatto che siano assegnati loro incarichi e che non possano essere rimossi dal loro incarico se non a seguito di un accertamento dei risultati conseguiti, accertamento che deve avvenire sulla base del giusto procedimento.

Inoltre, sempre perché il dirigente possa svolgere la sua funzione sulla base del principio di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione è stato

introdotto il principio di separazione tra la funzione di indirizzo politico e la funzione di gestione.

"In conclusione", dicono i giudici, "l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione esigono che la posizione del direttore generale sia circondata da garanzie; in particolare, che la decisione dell'organo politico, relativa alla cessazione anticipata dall'incarico del direttore generale di Asl, rispetti il **principio del giusto procedimento**. La dipendenza funzionale del dirigente non può diventare dipendenza politica. Il dirigente è sottoposto alle direttive del vertice politico e al suo giudizio, ed in seguito a questo può essere allontanato. Ma non può essere messo in condizioni di precarietà che consentano la decadenza senza la garanzia del giusto procedimento" e di conseguenza deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate.

Sent. n. 161/2008. Con questa sentenza i giudici stabiliscono che: *Anche per i dirigenti esterni (cioè dipendenti da altre amministrazioni pubbliche) il rapporto di lavoro instaurato con l'amministrazione che attribuisce l'incarico deve essere connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione.* I giudici ricordano poi che il principio di continuità dell'azione amministrativa è strettamente correlato con quello di buon andamento dell'azione stessa.

In conclusione, con le quattro sentenze succitate la Corte ha ribadito i seguenti importanti principi:

- separazione tra organo politico ed organo di gestione;
- possibilità della decadenza automatica dall'incarico solo per i dirigenti generali c.d. apicali nominati attraverso l'*intuitu personae*;

- diritto per il dirigente di avere un tempo congruo per la realizzazione degli obiettivi dell'incarico;
- diritto di mantenerlo fino al termine stabilito nel contratto e di non essere destituito senza una preventiva valutazione del suo operato che accerti una sua responsabilità dirigenziale e senza un procedimento di garanzia puntualmente disciplinato.

Sentenze più recenti della Corte sullo Spoils System

Ordinanza n. 340 del 10 ottobre 2008 - Spoils System - personale dipendente da altre amministrazioni

Vengono impugnati, per contrasto con alcuni articoli della Carta costituzionale, i commi 159, 160 e 161 dell'art. 2 del Decreto legge n. 262/2006 (Legge n. 286/2006 – Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria). L'articolo, che così recita al comma 159: *Gli incarichi di funzione dirigenziale di cui al comma 3, al comma 5 bis, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli dell'art. 23, e al comma 6, cessano decorsi 90 giorni dal voto sulla fiducia al Governo*, ha modificato il comma 8 dell'art. 19 del D.Lgs. n. 165/2001, estendendo anche ai dirigenti di cui al comma 5 bis (limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23) e ai dirigenti di cui al comma 6 (cioè a soggetti non dipendenti da pubbliche amministrazioni) il regime della cessazione degli incarichi c.d. apicali, decorsi 90 giorni dal voto di fiducia al Governo; in particolare poi il comma 161 ha stabilito, con norma transitoria, che i suddetti incarichi, se conferiti prima del 17 maggio 2006, cessino ove non confermati entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto stesso. I giudici della Corte iniziano la disamina chiarendo, innanzi tutto, che,

nel caso specifico, il giudice rimettente si trova a dover applicare solamente la norma transitoria prevista dal comma 161, e non anche le altre norme a regime, in quanto i ricorrenti hanno subito la revoca del loro incarico in applicazione di essa, la quale è pertanto l'unica che rileva per la decisione. Nel merito ricordano poi che la precedente sentenza n. 161/2008 (già sopra richiamata) ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 comma 161 del Decreto legge n. 262/2006 nella parte in cui dispone che gli incarichi conferiti al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del D.Lgs. n. 165/2001, conferiti prima del 17 maggio, cessino ove non confermati entro 60 giorni dalla sua entrata in vigore.

Nella suddetta sentenza la Corte ha chiarito che nel rapporto di lavoro che si instaura tra l'amministrazione ed un soggetto inserito nei ruoli previsti dall'art. 23 (cioè con personale già dipendente dalla stessa amministrazione che conferisce l'incarico), ".....l'atto di conferimento dell'incarico ai dirigenti di ruolo ed il contratto individuale cui esso accede si innestano, con funzione integrativa, su un rapporto di servizio già esistente con l'amministrazione statale". Nel contratto stipulato con personale esterno dipendente di altre amministrazioni pubbliche, invece: ".....l'atto di attribuzione di una determinata funzione dirigenziale e il correlato contratto individuale, avente ad oggetto la definizione del trattamento economico, hanno una loro autonomia, atteso che il personale esterno, dipendente da altre amministrazioni statali, mantiene la propria specifica fonte di regolazione del rapporto base". Ma tale diversità, relativa alle modalità di conferimento, non comporta certo, sottolineano i giudici, che alle due fattispecie si debbano applicare principi diversi per quanto riguarda l'attività di indirizzo politico amministrativo e i compiti di

gestione propri dei dirigenti. “Anche per i dirigenti esterni il rapporto di lavoro instaurato con l’amministrazione che attribuisce l’incarico deve essere – come questa Corte ha già avuto modo di affermare con la sentenza n. 103/2007 – connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell’azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione”.

Continuità dell’azione amministrativa e separazione tra compiti di indirizzo e compiti di gestione sono i principi che garantiscono che il dirigente possa espletare i propri compiti, nel corso e nei limiti della durata predeterminata dell’incarico, nel rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento dell’azione amministrativa, che costituiscono la base della azione dell’amministrazione che è al servizio esclusivo della Nazione.

La norma impugnata, prevedendo la cessazione immediata, al sessantesimo giorno della entrata in vigore del decreto legge, salvo espressa riconferma, viola “il principio di continuità dell’azione amministrativa che è strettamente correlato a quello di buon andamento dell’azione stessa”.

E questo perché la cessazione avviene in mancanza di accertata responsabilità dirigenziale, e quindi a prescindere da qualsiasi “misurazione” relativamente all’efficacia ed efficienza dell’attività svolta, prescindendo dai risultati che avrebbe potuto conseguire avendo a disposizione un periodo di tempo adeguato per il raggiungimento degli obiettivi assegnati. E in questa ottica di valutazione dei risultati, la Corte ribadisce quanto aveva già detto nella sentenza n. 103/2007, circa l’imprescindibilità dell’esistenza di una preventiva fase valutativa: *essenziale anche per assicurare.....il rispetto dei principi del giusto procedimento, all’esito del quale dovrà*

essere adottato un atto motivato che, a prescindere dalla sua natura giuridica, di diritto pubblico o di diritto privato, consenta comunque un controllo giurisdizionale. Ciò anche al fine di garantire – attraverso la esternazione delle ragioni che stanno alla base della determinazione assunta dall’organo politico – scelte trasparenti e verificabili, in grado di consentire la prosecuzione dell’attività gestoria in ossequio al precetto costituzionale della imparzialità dell’azione amministrativa. I giudici aggiungono poi, nella presente ordinanza, che a tale declaratoria di illegittimità costituzionale questa Corte è pervenuta sulla base del rilievo secondo cui la natura esterna dell’incarico non costituisce un elemento in grado di connotare in senso fiduciario il rapporto di lavoro dirigenziale, che deve rimanere caratterizzato, sul piano funzionale, da una netta e chiara separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestorie; che pertanto l’interruzione ex lege degli incarichi dirigenziali attribuiti a soggetti esterni all’amministrazione conferente impedisce che i dirigenti stessi possano espletare la propria attività – nel corso e nei limiti della durata predeterminata dell’incarico – in conformità ai principi di imparzialità e buon andamento dell’azione amministrativa.

Sentenza n. 351 del 24 ottobre 2008 - Spoils System - forme di riparazione per l’atto illegittimo

Con questa sentenza la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, commi 1 e 2 della Legge 13 giugno 2007 della Regione Lazio (Disposizioni concernenti cariche di organi di amministrazione di enti pubblici dipendenti decaduti ai sensi di norme legislative regionali dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale). Le disposizioni giudicate incostituzionali prevedevano che: “La Giunta regionale, nei confronti di

componenti di organi istituzionali degli enti pubblici dipendenti, i quali siano decaduti dalla carica ai sensi di norme legislative regionali dichiarate illegittime¹ a seguito di sentenze della Corte costituzionale, con conseguente risoluzione di contratti di diritto privato disciplinanti i relativi rapporti di lavoro, è autorizzata a deliberare, in via alternativa: a) il reintegro nelle cariche e il ripristino dei relativi rapporti di lavoro; b) un'offerta di equo indennizzo. La soluzione di cui al comma 1 lett. b) è comunque adottata qualora il rapporto di lavoro sia stato interrotto, di fatto, per oltre sei mesi". La Corte dichiara condivisibili le argomentazioni del giudice rimettente secondo le quali: "la violazione dell'art. 97 della Costituzione deriverebbe dalla circostanza che le disposizioni impugnate escludono la obbligatoria reintegrazione del dirigente che sia automaticamente decaduto dall'incarico in base ad una disposizione dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale. Tali disposizioni, nel prevedere la facoltà della Giunta regionale di offrire al dirigente un indennizzo in luogo della reintegrazione e, soprattutto, nel disporre l'obbligo della Giunta stessa di offrire l'indennizzo nel caso di interruzione di fatto del rapporto per un periodo superiore a sei mesi, avrebbero l'effetto – secondo il rimettente – di reintrodurre la possibilità di far luogo a quel meccanismo di *spoils system* che la Corte costituzionale ha già rilevato non conforme a Costituzione, dal momento che, a ben vedere, la L.r. n. 8/2007 non è altro che una forma onerosa di *spoils system*. Inoltre, stabiliscono i giudici: "A differenza di quanto accade nel settore privato, nel quale il potere di licenziamento del datore di lavoro è limitato allo scopo di tutelare il dipendente, nel settore pubblico il potere dell'amministrazione di esonerare un dirigente dall'incarico e di risolvere il relativo rapporto di lavoro è

circondato da garanzie e limiti che sono posti, non solo e non tanto nell'interesse del soggetto da rimuovere, ma anche e soprattutto a protezione di più generali interessi collettivi. Si tratta di interessi che trovano riconoscimento nelle norme costituzionali,..... in particolare, la Corte ha affermato che *l'imparzialità e il buon andamento esigono che la posizione del direttore generale sia circondata da garanzie*. Le garanzie non mirano soltanto a proteggere il direttore generale come dipendente, ma discendono anche da principi costituzionali posti a protezione di interessi pubblici: l'imparzialità amministrativa con cui, secondo quanto affermato da questa Corte, contrasta un regime di automatica cessazione dell'incarico che non rispetti il giusto procedimento, il buon andamento, che risulta pregiudicato, sempre in base alla giurisprudenza di questa Corte, da un sistema di automatica sostituzione dei dirigenti che prescindendo dall'accertamento dei risultati conseguiti.

Da tutto ciò deriva, sul piano degli strumenti di tutela, che forme di riparazione economica, quali ad esempio, il risarcimento del danno o le indennità riconosciute dalla disciplina privatistica in favore del lavoratore ingiustificatamente licenziato, non possono rappresentare, nel settore pubblico, strumenti efficaci di tutela degli interessi collettivi lesi da atti illegittimi di rimozione di dirigenti amministrativi. In particolare,, un ristoro economico, non attenua in alcun modo il pregiudizio da quella rimozione arrecato all'interesse collettivo all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione. Tale pregiudizio, anzi, appare in certa misura aggravato, dal momento chela collettività subisce anche un aggiuntivo costo finanziario: all'obbligo di corrispondere la retribuzione dei nuovi dirigenti sanitari, nominati in

sostituzione di quelli automaticamente decaduti, si aggiunge, infatti, quello di corrispondere a questi ultimi un ristoro economico.

Sentenza n. 390 del 28 novembre 2008 - spoils system - decadenza automatica dei componenti i collegi sindacali delle ASL

La sentenza, pur non riguardando lo *spoils system* dei dirigenti, ma quello dei collegi sindacali delle ASL, è interessante perché la Corte sembra affermare, in questo caso, che le nomine, seppure effettuate direttamente dall'organo politico, non rientrerebbero nel campo delle nomine *intuitu personae* (e conseguentemente non sarebbero sottoponibili a *spoils system*) a causa della natura dei compiti affidati. La sentenza assume inoltre una particolare rilevanza in quanto la Legge n. 15/2009 ed il successivo emanando decreto delegato attribuiscono agli organi di controllo un ruolo centrale nell'attività amministrativa. Il TAR del Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, di alcune disposizioni legislative della Regione Lazio che riguardano la composizione dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali ed in particolare: **a)** l'art. 133, comma 5, della Legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006) nella parte in cui prevede la "decadenza automatica" degli incarichi di componente del collegio sindacale e nella parte in cui, per i medesimi incarichi, "consente di effettuare nuove designazioni senza alcun vincolo procedimentale" e, di conseguenza, **b)** l'art. 10 della Legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18 (Disposizioni per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del D.Lgs. n. 502/92 e successive modificazioni e integrazioni. Istituzione delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere), come sostituito dallo stesso art. 133

della Legge reg. n. 4/2006, "nella parte in cui non disciplina il procedimento di nomina del collegio sindacale e le relative guarentigie" e unitamente a questo **c)** dell'art. 3-ter, comma 3 del D.Lgs. n. 502/92 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della Legge n. 421/92), per violazione dell'art. 97 della Costituzione.

La prima, delle due questioni sollevate, riguarda il meccanismo di "decadenza automatica" previsto dall'art. 133, comma 5, che sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. in quanto determinerebbe una cessazione anticipata dall'incarico in assenza delle condizioni indicate dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 104 e n. 103 del 2007, *ovvero in assenza di un momento procedimentale di confronto dialettico fra le parti, nell'ambito del quale, da un lato, l'amministrazione esterni le ragioni per cui ritiene di non consentire la prosecuzione sino alla scadenza prevista e, dall'altro, sia assicurata all'interessato la possibilità di far valere il diritto di difesa, nel rispetto dei principi del giusto procedimento.* Per quanto riguarda la seconda questione, invece, il Collegio rimettente ritiene che tali disposizioni *sarebbero costituzionalmente illegittime in quanto contenenti una disciplina carente e lacunosa circa le modalità di designazione, nomina e revoca dei componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali.* Le norme si porrebbero in tal modo in contrasto con i principi dell'art. 97 della Carta costituzionale.

I giudici iniziano l'esame partendo dalla censura mossa all'art. 133, comma 5 della legge regionale del Lazio e ricordano, a questo proposito, che la Regione Lazio ha dato attuazione a quanto previsto dal D.Lgs. n. 502/92 (Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'art. 1 della Legge n. 421/92) emanando la Legge regionale n. 18/94 che dettava una

disciplina relativamente alla composizione e durata in carica del collegio dei revisori del tutto corrispondente alla normativa statale di riferimento. Successivamente, con la Legge n. 4/2006, la Regione Lazio si è adeguata alla nuova normativa statale – modificata dal D.Lgs. n. 229/99 – che ha mutato la denominazione, la composizione e la durata in carica dell'organismo di controllo della regolarità dell'azione amministrativa e contabile. Il nuovo organismo è stato denominato *collegio sindacale*, dura in carica tre e non più cinque anni, si compone di cinque membri così nominati: uno dal Ministro del Tesoro, uno dal Ministro della Sanità, due dalla Regione, uno dalla Conferenza dei Sindaci.

La medesima Legge n. 4/2006, però, introduce all'art. 133 il censurato comma 5 che contiene una disposizione transitoria in base alla quale prevede, per consentire l'attuazione del rinnovato quadro normativo, che entro 30 giorni dalla entrata in vigore della legge, le amministrazioni competenti possano confermare i componenti dei collegi sindacali in carica, oppure designare nuovi membri. Norma che, dicono i giudici, istituisce di fatto: "un meccanismo di decadenza automatica dei componenti del collegio sindacale, che non contempla alcuna forma di contraddittorio a garanzia dei componenti in carica. La cessazionenon è quindi l'effetto di una scelta dell'amministrazione riferita al rapporto di ufficio in corso e giustificata alla luce delle vicende di questo, ma costituisce, appunto, un effetto automatico che la disciplina ricollega alla semplice designazione di un nuovo titolare".

Ricorda la Corte, di avere già affrontato "il problema della legittimità costituzionale di una analoga disciplina transitoria, che prevedeva un meccanismo di dipendenza automatica riferito agli incarichi di funzione

dirigenziale di livello generale dell'amministrazione statale (sent. n. 103/2007). E in tale occasione la Corte ha ritenuto tale meccanismo da un lato in contrasto con il principio del giusto procedimento e, quindi con l'art. 97 Cost., e dall'altro lato non giustificabile in base all'esigenza di dare immediata attuazione alla riforma della disciplina degli incarichi dirigenziali contestualmente introdotta".

Pertanto, il suddetto meccanismo di decadenza automatica introdotto dalla Legge regionale n. 4/2006 è in contrasto con il principio del giusto procedimento, e quindi con l'art. 97 Cost.

E infatti, proseguono i giudici: "Questa Corte ha affermato che la decadenza automatica dagli incarichi dirigenziali contraddice il principio di distinzione fra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione amministrativa, cioè «tra l'azione di governo – che è normalmente legata alle impostazioni di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza – e l'azione dell'amministrazione, la quale, nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata, [...] ad agire [...], al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento» (Sentenza n. 103/2007).

Una simile esigenza di distinzione e autonomia deve, a maggior ragione, riconoscersi in relazione all'organo di controllo amministrativo e contabile della stessa azienda, i cui componenti, a differenza del direttore generale, non sono chiamati ad attuare programmi e a realizzare obiettivi definiti dall'organo politico regionale, ma svolgono, in posizione di neutralità, funzioni attinenti al controllo del rispetto della legge e della regolare tenuta della contabilità. In nessun caso, quindi, per i componenti di simili organi, sono ravvisabili quelle particolari esigenze di «coesione» con l'organo politico, le quali – secondo la giurisprudenza di questa Corte – possono giustificare, per le sole posizioni dirigenziali apicali di

diretta collaborazione, un rapporto fondato sull'*intuitus personae* (sentenza n. 233/2006). Tanto più gravi, pertanto, appaiono, con riferimento ai componenti di questi organi, la previsione di un meccanismo automatico di decadenza e la conseguente violazione del principio del giusto procedimento”.

Pertanto la disposizione contenuta nel comma 5 dell'art. 133 della Legge regionale del Lazio n. 4/2006 è incostituzionale, ponendosi in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione. Per quanto riguarda invece le altre questioni sollevate dal giudice rimettente, la Corte le ritiene inammissibili.

A questo punto sembra necessaria una riflessione: i giudici nella sentenza hanno stabilito che per i componenti del collegio sindacale, seppure indubabilmente nominati dall'organo politico (da 2 ministri; dalle regioni; dalla conferenza dei sindaci), non scatta quel particolare rapporto di coesione: *intuitu personae*, che li renderebbe soggetti allo *spoils system*, in quanto i loro compiti non sono relativi alla attuazione dei programmi e al raggiungimento degli obiettivi definiti dalla Regione (organo politico!), stabilendo quindi, almeno in questi casi, che *l'intuitu personae*, che pure deriverebbe dalla modalità della nomina e dal soggetto che nomina (il politico), è invece esclusa dalla natura dei compiti che si è chiamati a svolgere. Sarà interessante notare, a questo proposito, quanto la Corte ha invece stabilito nelle sue precedenti e già citate sentenze n. 233/2006 e 104/2007, nelle quali lega *l'intuitu personae* alla modalità di nomina da parte dell'organo politico. Si tratta di due sentenze originate da vari ricorsi, alcuni dei quali presentati da direttori generali delle ASL regionali.

Nella sentenza n. 233/2006 la Corte ritiene legittime le norme della Legge regionale Calabria n. 12/2005 che vietano che le nomine relative agli

organi di vertice ed ai rappresentanti regionali nei consigli di amministrazione degli enti dell'ordinamento regionale – nomine effettuate dagli organi rappresentativi della Regione – si protraggano, se effettuate nove mesi prima delle elezioni, nella legislatura successiva e conseguentemente la norma ne dispone la decadenza all'atto della proclamazione del nuovo presidente della Giunta. Le nomine effettuate dagli organi rappresentativi della Regione, fa notare la Corte, sono fondate tutte sull'*intuitu personae*, ed è per questo che cessano all'atto dell'insediamento della nuova Giunta che avrà così la possibilità di effettuare a sua volta nomine, sempre su base personale, per garantire il buon andamento della sua azione e non rimanere condizionata dalle nomine effettuate nella parte finale della legislatura precedente. In queste figure rientrano anche i direttori generali delle ASL, che sono nominati dall'organo politico.

Tale rapporto, eminentemente fiduciario, non esiste invece nel caso delle nomine effettuate dalla Regione Lazio le cui leggi prevedono che la nomina dei direttori generali delle ASL avvenga attraverso una precisa procedura che non consente un rapporto diretto ed immediato tra organo politico e direttori generali, i cui rapporti sono invece mediati da numerose altre persone e strutture, pertanto la figura del direttore generale è una figura tecnico professionale, legata alla regione da un contratto di lavoro autonomo e con obiettivi gestionali ed operativi, definiti dal piano sanitario regionale, da raggiungere. La decadenza del direttore generale quindi, in questo caso, non può che avvenire sulla base della valutazione dei risultati raggiunti, e non per cause estranee alla vicenda del suo rapporto di lavoro con la regione. Conseguentemente la Corte dichiara (sent.104/2007) la illegittimità costituzionale dell'art. 55 L. 1/2004 del

Lazio che prevedeva che i componenti degli organi istituzionali decadono dalla carica il novantesimo giorno dalla prima seduta del Consiglio Regionale, salva la conferma.....

Quindi potremmo concludere considerando, alla luce di tutte le sentenze citate, che – come risulta evidente – solo chi è nominato *intuitu personae* è sottoponibile a *spoils system*, ma che tuttavia (eccezione alla regola), non sono sottoponibili ad esso coloro che, seppure nominati *intuitu personae* (cioè direttamente dall'organo politico con nomine fiduciarie) non svolgono compiti legati al raggiungimento degli obiettivi e alla attuazione dei programmi definiti dall'organo politico che li ha nominati. Sicuramente la materia subirà una sua evoluzione, anche giurisprudenziale, perché diverse sono le figure e i compiti di chi sarà nominato dall'organo politico per controllare (ai sensi dell'art. 4 del D.Lgs. n. 165/2001) la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti, diversi saranno i

compiti di chi sarà chiamato invece a svolgere funzioni di controllo più strettamente "contabili".

a cura di **Laura Orsini**
U.O. Osservatorio Contrattazione
integrativa e Affari giuridici

NOTE

¹ La sentenza delle Corte costituzionale n. 104/2007 aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale del «combinato disposto» dell'art. 71, commi 1, 3 e 4, lettera a), della Legge della Regione Lazio 17 febbraio 2005, n. 9 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2005), e dell'art. 55, comma 4, della Legge della Regione Lazio 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio), nella parte in cui prevede che i direttori generali delle ASL decadono dalla carica il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio regionale, salvo conferma con le stesse modalità previste per la nomina; che tale decadenza opera a decorrere dal primo rinnovo, successivo alla data di entrata in vigore dello Statuto; che la durata dei contratti dei direttori generali delle ASL viene adeguata di diritto al termine di decadenza dall'incarico.