

IL RILANCIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE TRA VELLEITÀ E PRAGMATISMO

LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE DISPONE DI EFFETTIVE LEVE DI GESTIONE DEL PERSONALE? INCENTIVI VS DISINCENTIVI

DIEGO AGUS, BERNARDO ARGIOLAS, GIUSEPPE CICCARELLI, BENEDETTO CIMINO,
ELISA D'ALTERIO, ANNA GIURICKOVIC DATO, BERNARDO GIORGIO MATTARELLA,
GIULIO RIVELLINI, SUSANNA SCREPANTI, ALESSANDRO TONETTI*.

Introduzione. – Le risorse umane costituiscono il principale strumento attraverso il quale le organizzazioni collettive svolgono le loro attività. Le pubbliche amministrazioni non fanno eccezione: ai pubblici dipendenti è affidato lo svolgimento delle funzioni amministrative, dalle loro capacità di implementazione dipende il successo di ogni tentativo di riforma. Ma le pubbliche amministrazioni sono in grado di utilizzare efficacemente questo strumento? Di formare, motivare, incentivare adeguatamente il proprio personale, di assicurarne il benessere che favorisce l'efficienza?

Per un'efficiente gestione del personale servono le leve giuste, che devono essere disponibili, regolate da norme adeguate e utilizzate in modo oculato. Questo testo esamina queste leve, sia quelle di natura economica (come la retribuzione di risultato), sia quelle di natura diversa (come le progressioni in carriera); individua alcuni profili problematici; e propone correttivi, nella consapevolezza che si tratta di problemi complessi. Le dinamiche inerenti alla gestione del personale, infatti, investono gli interessi e le abitudini degli uffici e dei lavoratori, per i quali è difficile trovare soluzioni immediate, ma è possibile innescare processi virtuosi.

Molti dei correttivi che saranno ipotizzati richiedono il contributo di diversi attori, a cominciare dai vertici politici delle amministrazioni. Solo alcuni di essi, invece, richiedono modifiche normative: nel complesso, l'efficiente gestione del personale richiede capacità amministrativa più che nuove norme.

Non sono esaminati alcuni aspetti che, pur connessi a quelli qui trattati, sono oggetto di altri testi della stessa serie: in particolare, il reclutamento e le forme di responsabilità amministrativa dei dipendenti.

1. Contrattazione collettiva e gestione del personale. - La maggior parte dei dipendenti pubblici si trova oggi in regime privatistico e, per questo motivo, il rapporto di lavoro sorge in forza di contratti di diritto comune, che devono adeguarsi a quanto contenuto nei contratti collettivi - nazionali e integrativi - di riferimento. Tuttavia, il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni presenta anche delle rigidità spesso sconosciute nel settore privato, dettate dalla necessità di creare le condizioni ottimali per garantire il buon andamento e l'imparzialità dell'attività amministrativa (es., vincoli organizzativi; tetti retributivi; limiti alle progressioni c.d. "verticali" con la connessa inapplicabilità dell'art. 2103 c.c.; ostacoli alla mobilità interna ed esterna, ecc.). In altri termini, quell'efficienza che nel privato viene perseguita in modo fisiologico sotto la spinta del mercato, nelle pubbliche amministrazioni dev'essere stimolata attraverso strumenti giuridici *ad hoc*.

Il settore privato

* Il presente testo contiene esclusivamente opinioni personali e non impegna in alcun modo le Istituzioni di appartenenza degli autori. Si ringraziano STEFANO BATTINI, MAURIZIO DI FONZO, FABIO MONTEDURO, VALERIA VACCARO e VALERIO TALAMO per i commenti e i suggerimenti.

Anche il settore privato conosce generalmente tre livelli di contrattazione: quella collettiva a livello nazionale, quella collettiva a livello aziendale ed infine quella individuale. La contrattazione a livello aziendale, sebbene dotata della medesima forza giuridica del CCNL, tende a prevedere regole o istituti sostanzialmente migliorativi rispetto a quest'ultimo e consente, dunque, all'azienda di differenziarsi dai *competitors* nel mercato del lavoro. In questa cornice composita, il contratto individuale costituisce il vero strumento incentivante, grazie alla libertà gestionale e alla flessibilità di ogni azienda nell'aggiungere risorse (es., un superminimo da applicare allo stipendio in aggiunta alla retribuzione tabellare minima prevista nel CCNL in ragione dell'inquadramento).

Aspetti problematici

A fronte di tali somiglianze fra pubblico e privato, emergono anche delle criticità derivanti dai diversi sistemi di riferimento. Se nel privato la differenziazione (*in melius*) fra aziende *competitors* - dovuta alla contrattazione collettiva aziendale - è un elemento da accogliere con favore, perché stimola l'allocazione ottimale delle risorse umane, questo non sempre è vero per le pubbliche amministrazioni. Queste ultime, infatti, differentemente dalle aziende private, non possono "uscire dal mercato", dal momento che - per definizione - svolgono funzioni di interesse pubblico. Dunque, la legittima aspirazione dei dipendenti a stabilirsi nelle pubbliche amministrazioni che offrono loro migliori condizioni lavorative deve bilanciarsi con l'esigenza di ogni singola amministrazione di dotarsi del personale idoneo ad assolvere ai compiti istituzionali assegnati. Per tale ragione, una eccessiva differenziazione nei trattamenti economici offerti da amministrazioni omogenee, qualora non giustificata dalle mansioni svolte, rischia di innescare delle distorsioni nell'allocazione delle risorse umane. Tale criticità, peraltro, rischia di essere esasperata in quelle amministrazioni (come quelle a bilancio autonomo) che possono integrare i fondi stanziati dal CCNL con risorse autonome, prescindendo da valutazioni circa la qualità e quantità dei servizi erogati.

Un altro aspetto che incide sulle leve di gestione del personale è la scarsa rilevanza attribuita nel pubblico impiego al contratto individuale di lavoro, sostanzialmente assorbito dal CCNL e dalla contrattazione integrativa. Così facendo, il dirigente pubblico viene privato della possibilità di conformare alcuni aspetti del rapporto di lavoro alle proprie esigenze organizzative e a quelle individuali del dipendente, vanificando in parte l'incisività delle leve di gestione del personale.

Proposte

Nell'ambito di questa materia, sarebbe opportuno avviare una discussione con le organizzazioni sindacali per provare a:

- I. riservare un maggiore spazio regolatorio alla contrattazione individuale, per permettere al datore di lavoro pubblico di valorizzare anche gli elementi di differenziazione (in termini di attitudini, disponibilità ecc.) fra i pubblici dipendenti;
- II. ridurre - attraverso un intervento legislativo di tipo perequativo o attraverso il CCNL - i divari presenti nella contrattazione integrativa relativamente al trattamento fra i dipendenti di amministrazioni omogenee, per permettere anche alle amministrazioni meno "attraenti" di poter competere sul piano economico con le altre (es., è apprezzabile lo sforzo dell'Aran di uniformare i fondi destinati al trattamento accessorio nei ministeri). Così facendo, verrebbe rimosso un possibile ostacolo alla mobilità dei dipendenti fra diverse pubbliche amministrazioni;
- III. permettere, alle amministrazioni in equilibrio finanziario e su basi di sostenibilità economica, di finanziare, anche oltre le disponibilità dettate dai contratti nazionali, alcuni specifici obiettivi di produttività, in un'ottica mirata, non di generico miglioramento, ma di finalizzazione a determinati obiettivi (es. accorciamento delle liste di attesa del sistema sanitario; dematerializzazione dei processi; rientro da situazioni di dissesto finanziario; riduzione dei tempi medi di pagamento ai privati, ecc.).

2. L'attrattività del settore pubblico: motivazione, spirito di appartenenza, conservazione delle competenze. - Chi aspira a un impiego pubblico è mosso da tre possibili spinte: il posto

fisso; una base per la ricerca di ulteriori impieghi, nel settore pubblico o in quello privato; la carriera all'interno dell'amministrazione in cui entra.

Il terzo approccio è quello in base al quale il rapporto di lavoro presso una pubblica amministrazione costituisce l'inizio di un percorso di crescita professionale all'interno di essa. Le amministrazioni, come ogni datore di lavoro, dovrebbero sforzarsi di indurre i propri dipendenti ad adottarlo, in modo da attrarre e trattenere i migliori talenti. Ma esso tende a diventare sempre più residuale.

Esperienze straniere

In alcuni ordinamenti stranieri, specialmente anglosassoni, le amministrazioni aiutano i loro dipendenti nella pianificazione delle loro carriere.

Un esempio è rappresentato dal *Career Development Plan* britannico, uno strumento rivolto primariamente alla programmazione degli obiettivi del *civil servant*, ma che può essere condiviso con i superiori per individuare il percorso più adatto in relazione alle aspirazioni e al bagaglio professionale del dipendente. In questo modo l'amministrazione può fornire indicazioni mirate su quanto necessario per perseguire gli obiettivi di carriera prefissati dal dipendente.

Anche il governo federale statunitense promuove la predisposizione di *Individual Development Plans* da parte dei suoi dipendenti, al fine di individuare le soluzioni migliori per agevolare il raggiungimento degli obiettivi di carriera individuali e, al contempo, il perseguimento degli obiettivi istituzionali. In particolare, attraverso questo istituto l'amministrazione federale statunitense intende: a) assicurare un meccanismo amministrativo volto ad indentificare e a tracciare i bisogni e le prospettive di sviluppo di carriera; b) assistere le singole amministrazioni nella definizione dei piani di formazione; c) allineare la formazione e gli strumenti individuati per lo sviluppo delle carriere rispetto al perseguimento degli obiettivi istituzionali. Con il crescere della posizione occupata dal funzionario pubblico aumentano le esigenze di programmazione, che, per il raggiungimento delle posizioni più elevate, diventano obbligatorie.

Il settore privato

Le imprese riescono ad attrarre e mantenere il personale più qualificato se la gestione del personale è efficace. A questo scopo la strategia delle risorse umane deve essere:

- a. coerente con la strategia di *business* e, quindi, con il Piano industriale dell'azienda, in cui di solito si rinviene un capitolo specifico sulle risorse umane, considerate un vero e proprio fattore abilitante;
- b. concreta nelle scelte da attuare nella gestione del personale (ad es. quali e quante risorse/stipendio/formazione/*job rotation*/carriera su obiettivi o per anzianità, ecc.). Non basta affermare che si vogliono fornire servizi eccellenti;
- c. chiara sui destinatari e comprensibile per chi lavora all'interno e per il mercato di riferimento;
- d. in grado di offrire un vantaggio competitivo e proporre valore (*proposition value*) per le persone che già lavorano in azienda e per coloro che intendono entrare;
- e. attrattiva soprattutto nei confronti dei più giovani talenti in termini di percorsi di carriera, leva retributiva, contributo alla società e al Paese, ambiente di lavoro sano e dinamico, mobilità (in proposito si veda il par. 8 del presente documento), *leadership*, prodotti innovativi;
- f. eseguibile;
- g. comunicata in modo efficace sia all'interno sia all'esterno.

Aspetti problematici

I tre approcci indicati all'inizio hanno convissuto e possono continuare a convivere. Ognuno, entro i limiti del corretto svolgimento delle mansioni lavorative, è libero di stabilire le proprie priorità e non c'è niente di male ad aspirare a una carriera migliore. Tuttavia, le amministrazioni devono preoccuparsi di trattenere le loro energie migliori, reclutate a seguito di faticose procedure concorsuali. Ciò vale anche per amministrazioni prestigiose, che offrono buone retribuzioni, ma assistono spesso all'esaurimento di intere graduatorie di concorsi

espletati a causa della progressiva migrazione dei vincitori verso altre amministrazioni o verso il settore privato. La conseguenza, abbastanza evidente, è che le amministrazioni rimangono popolate dai dipendenti meno preparati, che interpretano l'impiego pubblico secondo il primo approccio descritto e che possono - e probabilmente vogliono - fornire il minor apporto utile al processo di formazione della decisione amministrativa.

Occorrerebbe, quindi, trovare soluzioni idonee a sviluppare maggiormente il terzo approccio descritto, favorendo lo sviluppo di carriera del personale più preparato nell'ambito delle amministrazioni in cui ha avuto accesso, anche - e soprattutto - incentivando la partecipazione al processo decisionale e, con essa, l'accrescimento della professionalità e delle competenze.

Proposte

- I. **I vertici delle amministrazioni dovrebbero, il più possibile, coinvolgere i dipendenti nelle decisioni:** avere un riscontro sugli elementi che sono stati determinanti per le decisioni finali ingenera una maggiore consapevolezza del dipendente di poter incidere su di esse, consentendogli di affinare le proprie capacità a beneficio dell'attività istruttoria.
- II. **Le amministrazioni dovrebbero tracciare, nella massima trasparenza possibile, dei percorsi di carriera credibili,** ai quali possano ambire i più meritevoli, i quali sono così resi edotti, ancor prima di fare ingresso nell'amministrazione, della crescita professionale alla quale possono accedere: **la carriera interna dovrebbe esercitare una giusta "pressione competitiva" su quella perseguibile all'esterno** (si v. in merito anche il par. 6).
- III. **Sarebbe particolarmente utile adottare un sistema di pianificazione delle carriere** - sul modello del *Career Development Plan* britannico o dell'*Individual Development Plan* statunitense - per consentire al dipendente di sfruttare al meglio le proprie capacità e perseguire la crescita professionale nonché per assicurare all'amministrazione un beneficio in termini di qualità della prestazione professionale e di motivazione del personale.
- IV. **Con riferimento alle posizioni di carriera più elevate, in particolare quelle dirigenziali, gli strumenti di pianificazione delle carriere dovrebbero trovare applicazione più stringente** e dovrebbero essere utilizzati non solo per trattenere le migliori professionalità, ma anche per attrarne da altre amministrazioni e dal mondo privato: ogni amministrazione dovrebbe sforzarsi di mantenersi, per il proprio personale, competitiva rispetto alle altre amministrazioni e al settore privato.
- V. **Ogni amministrazione dovrebbe individuare gli strumenti più idonei per pubblicizzare adeguatamente la propria strategia per attrarre le professionalità più adatte ai percorsi di carriera elaborati,** al fine di orientare al meglio le scelte relative alle procedure selettive - non solo per i livelli iniziali - cui prendere parte.

3. Organizzazione e gestione del personale. – Un tema di estrema importanza è quello dell'allocazione delle funzioni di gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni, in connessione all'adeguamento delle risorse umane alle esigenze organizzative. Occorre interrogarsi, in particolare, sulla corretta allocazione (quantitativa e qualitativa) delle risorse umane e sul ruolo dei dirigenti, ai quali è rimesso – mediante la gestione del personale a loro affidato - il perseguimento degli obiettivi fissati dai vertici dell'amministrazione e che vengono valutati in relazione al loro raggiungimento.

Il settore privato

In genere, nelle aziende private, le risorse umane vengono adeguate alle esigenze organizzative segnalate dalle rilevazioni dei carichi di lavoro. Inoltre, il potere di gestione del personale può essere distribuito tra vari soggetti e non c'è un *benchmark* al riguardo, né una risposta univoca sulla migliore ripartizione. Non è solo la funzione dell'apposito ufficio per le risorse umane a dover gestire il personale, anzi la figura centrale è il responsabile che:

- a. dà attuazione concreta alla strategia e alla politica aziendale sulle risorse umane;

- b. intermedia nella contrattazione individuale;
- c. utilizza in modo puntuale e potenzialmente incentivante le leve e gli strumenti di gestione dei propri dipendenti quali, in particolare, la valutazione della performance, le misure premiali, la progressione di carriera.

Dati gli opportuni strumenti di incentivazione, la qualità dei responsabili è considerata una leva fondamentale per una gestione incentivante del personale, nonché un forte elemento di differenziazione di un'azienda da un'altra nel mercato del lavoro e nel settore di riferimento.

Aspetti problematici

Nelle pubbliche amministrazioni, nonostante la “privatizzazione” del rapporto di lavoro pubblico degli anni Novanta dello scorso secolo, i dirigenti preposti agli uffici (di primo o secondo livello) svolgono un ruolo marginale nella gestione del personale assegnato. Ciò dipende, da un lato, dal fatto che i dirigenti pubblici spesso non dispongono di alcuno strumento per valutare e premiare la performance annuale del proprio personale (in termini di premi economici o progressione di carriera). Dall'altro lato, dal fatto che la gestione del personale è prevalentemente accentrata, con competenze in capo ad appositi uffici che si occupano di risorse umane e agli organi di vertice (politici) dell'amministrazione.

Persiste, peraltro, la tendenza, solo in parte superata con le predette normative di privatizzazione, a trascurare il nesso tra funzioni, organizzazione e personale, profili al contrario necessariamente connessi. Nelle amministrazioni pubbliche, infatti, le risorse umane vengono scarsamente adeguate alle esigenze organizzative segnalate dalle rilevazioni dei carichi di lavoro, mediante le procedure di assunzione e/o mobilità interna; le piante organiche sono rigide, in quanto adottate in forma normativa (con la diffusa tendenza, a livello legislativo, a varare riforme a “risorse invariate”), e, per di più, qualsiasi cambiamento, soprattutto se in senso “riduttivo”, è visto con grande sospetto e avvertito come minaccia; la mobilità interna, per la medesima logica, risulta limitata e inefficace. In tutto ciò, i dirigenti, che dovrebbero essere valutati in base agli obiettivi conseguiti dai loro uffici – e, conseguentemente, per come gestiscono il personale assegnato - non possono disporre del personale (quantitativamente e qualitativamente) adeguato.

Proposte

- I. Anche nel settore pubblico, occorre ragionare su un oculato bilanciamento tra accentramento e decentramento del potere di gestione del personale e investire sulla qualità dei responsabili.
- II. Similmente al settore privato, il dirigente pubblico dovrebbe costituire una figura centrale, che intermedia nella gestione individuale del personale e al quale è in buona parte rimessa la realizzazione concreta della strategia dell'Istituzione per le risorse umane, utilizzando in senso incentivante gli (indispensabili) strumenti di gestione del personale (ad esempio, le valutazioni, la premialità). Il dirigente andrebbe conseguentemente valutato per le sue competenze manageriali.
- III. Inoltre, e conseguentemente, le rilevazioni dei carichi di lavoro, da svolgere più frequentemente, dovrebbero assumere rilievo centrale nella dislocazione (quantitativa e qualitativa) del personale all'interno dell'amministrazione, sulla base di esigenze documentate.

4. Misurazione e valutazione delle performance. – La disciplina della misurazione e valutazione delle performance (introdotta nel 2009 con la c.d. riforma Brunetta) rappresenta il sistema dei controlli gestionali nelle pubbliche amministrazioni. Le prime fasi di attuazione risalgono agli anni 2010 e 2011 e, da allora, in tale ambito, sono stati adottati quasi venti atti normativi (a livello sia legislativo, sia regolamentare) e un lungo elenco di atti e provvedimenti di natura esecutiva.

Esperienze straniere

In termini comparativi, vi sono varie differenze tra sistema italiano e altri sistemi nazionali. Dall'ordinamento inglese la riforma Brunetta ha però ripreso alcuni aspetti: ad esempio, l'istituzione della CIVIT segue il modello – seppur con varie differenze – del *National Audit Office* ma, nel 2014, tale organismo (ridenominato ANAC) ha assunto funzioni in materia di contratti pubblici perdendo quelle in tema di performance, che sono state trasferite – seguendo un'opposta direzione – al “cuore” dell'Esecutivo (Dipartimento della funzione pubblica). Altro aspetto simile riguarda la previsione di piani contenenti obiettivi di performance (*Departmental Business Plan*), poi declinati in documenti di taglio più operativo, secondo meccanismi di programmazione comparabili anche con quelli adottati in Francia (dove è molto evidente la connessione tra gestione della spesa pubblica e indicatori di performance, legame che, sempre nella stagione di riforme del 2009, si è cercato di replicare nella struttura del bilancio dello Stato italiano, disponendo un collegamento tra piani delle performance e note integrative ministeriali).

Il settore privato

Nella maggioranza delle aziende private, l'oggetto della valutazione è almeno duplice: vi sono obiettivi e indicatori di *output* e obiettivi e indicatori di *outcome*. Sono predefiniti i valutatori (di solito, la valutazione della *performance* è intermediata dal responsabile) e le metodologie di valutazione. Vi sono però anche casi in cui, in assenza di una pre-definizione degli obiettivi, un soggetto (di solito, il responsabile) valuta discrezionalmente e decide l'eventuale applicazione di una premialità, spesso con l'ausilio di meccanismi correttivi di equilibrio tra le valutazioni (ad esempio, riunioni tra i *manager*) per evitare una eccessiva discrezionalità e una disomogeneità negli esiti del processo di valutazione.

Aspetti problematici

Il sistema è eccessivamente stratificato e presenta alcuni punti critici.

I vizi principali riguardano la scarsa qualità degli obiettivi, che è a sua volta causata – tra i vari fattori – dall'eccessiva autoreferenzialità del processo di definizione (soprattutto di indicatori e target), rimesso totalmente nelle mani degli stessi dirigenti, destinatari degli obiettivi.

Inoltre, con le dovute eccezioni, la qualità e la preparazione media dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV) sono ancora basse. L'istituzione di un Elenco nazionale dei componenti degli OIV (introdotto nel 2016) non ha sanato questo aspetto. Le principali ragioni risiedono nella cattiva gestione dell'Elenco: l'accesso è poco selettivo; l'elenco non è differenziato nel modo giusto al suo interno. Per effetto di un decreto del Ministro della pubblica amministrazione dell'agosto 2020, poi, si è determinata una grave anomalia: i dirigenti pubblici possono accedere a questo elenco senza dimostrare il possesso di specifiche competenze (è sufficiente la qualifica dirigenziale) e, inoltre, non sono sottoposti all'obbligo di formazione continua (che, invece, si applica a tutti gli altri componenti dell'Elenco).

Va altresì rilevata l'incerta collocazione istituzionale dell'OIV: tali organismi operano in una specie di “indifferenza istituzionale” e non sono chiari i loro poteri.

Ancora, si registra un'assenza di connessione tra i risultati delle attività di misurazione e valutazione e azioni per il miglioramento organizzativo dell'amministrazione.

Infine, l'attività di indirizzo e monitoraggio in materia di misurazione e valutazione delle performance è attualmente esercitata da una pluralità di soggetti istituzionali (mentre in passato spettava esclusivamente alla CIVIT). Si tratta, in particolare, del Dipartimento della funzione pubblica, dell'Anvur, delle regioni, dell'Anci, di Unioncamere e di altri soggetti settoriali ecc.

Proposte

- I. Per rimediare all'eccessiva stratificazione normativa, si propone la totale abrogazione del d.lgs. n. 286/1999 e la conseguente razionalizzazione dei documenti di programmazione, almeno a livello statale.
- II. Per rimediare alla cattiva formazione e definizione degli obiettivi (indicatori, target), si propone il pieno coinvolgimento dell'organo di indirizzo politico, anche con l'ausilio dell'OIV, con l'attribuzione di specifiche responsabilità e/o limitazioni direttamente riferibili al vertice stesso (per es. sui piani delle assunzioni, dell'attribuzione degli

incarichi dirigenziali ecc.). La scarsa qualità degli obiettivi dovrebbe rappresentare una specifica causa di responsabilità amministrativa dell'organo di indirizzo politico, nel rispetto dei presupposti della legge n. 20/1994.

- III. Per migliorare la qualità dei controllori: *a)* l'accesso all'Elenco va reso più selettivo (al momento sono iscritti ben 6.319 nominativi); *b)* la distinzione in fasce dovrebbe riguardare le diverse tipologie di amministrazione; *c)* bisogna dare più rilievo alle effettive competenze e ridurre il peso del requisito di c.d. "esperienza", inteso come l'aver avuto già incarichi in OIV o in organismi simili; *d)* la permanenza nell'Elenco dovrebbe basarsi non tanto su obblighi di formazione continua, ma soprattutto su una valutazione dell'operato dei componenti dell'OIV; *e)* il citato decreto del Ministro della pubblica amministrazione dell'agosto 2020 andrebbe abrogato e andrebbero ripristinati una giusta selezione delle competenze e obblighi di formazione continua anche per i dirigenti.
- IV. Va chiarita la natura dell'OIV e rafforzata la sua posizione. In particolare, l'OIV deve essere inquadrato come organo terzo e separato tanto dall'amministrazione, quanto dal vertice politico, con cui dovrebbe avere un canale preferenziale di interazione. Di conseguenza, le funzioni dell'OIV, in quanto funzioni di controllo, vanno tenute ben distinte da quelle direttive, dirigenziali ed equivalenti tipiche dell'amministrazione. Andrebbero incrementati i suoi poteri di segnalazione delle anomalie, prevedendo specifiche conseguenze in caso di inerzia dell'organo di indirizzo rispetto alla segnalazione. Andrebbe inoltre valorizzato il ruolo dei componenti dell'organismo, anche prevedendo compensi più elevati e adeguati alla complessità delle attività svolte.
- V. I controlli gestionali dovrebbero consentire di promuovere un processo di miglioramento organizzativo dell'amministrazione. Alla valutazione dovrebbero maggiormente concorrere le opinioni e i riscontri degli utenti dei servizi, potenziando ed estendendo l'applicazione dell'art. 19 bis del d.lgs. n. 150/2009. I risultati delle valutazioni dovrebbero essere poi usati dall'organo di indirizzo politico, nell'ambito della programmazione riferibile all'annualità successiva, per individuare aree di miglioramento dell'amministrazione, dei centri di responsabilità amministrativa, dei singoli dipendenti.
- VI. Per rimediare all'insufficiente coordinamento dell'indirizzo e monitoraggio, bisognerebbe tornare a una gestione unitaria degli indirizzi, istituendo un'apposita struttura indipendente di indirizzo e audit generale, che possa coordinarsi con gli OIV nelle amministrazioni. Gli OIV dovrebbero così riferire a tale struttura (superando altresì il problema della scarsa interazione tra tali organismi e la Corte dei conti).

5. La premialità: i riconoscimenti economici e non economici. – I meccanismi premiali sono una leva fondamentale di gestione del personale, nelle pubbliche amministrazioni non meno che nelle imprese private: studi recenti rilevano, inoltre, che un riconoscimento non economico importante per i giovani è "fare qualcosa per il Paese" (*sense of purpose*) e che le nuove generazioni preferiscono lavorare per organizzazioni che seguono valori piuttosto che procedure.

I premi, tuttavia, devono essere disciplinati e utilizzati in modo oculato, affinché stimolino effettivamente l'efficienza. E occorre verificare che i sistemi premiali funzionino in modo credibile.

Occorre anche dosare sapientemente gli incentivi economici e quelli non economici. Nonostante il 90% dei dipendenti sia interessato alla componente economica della retribuzione, ci sono studi da cui si rileva che in differenti Paesi, settori e aree del territorio, l'effetto incentivante di un riconoscimento economico (ad esempio: un aumento di stipendio) normalmente non supera mai alcuni mesi, indipendentemente dalla situazione del singolo. Ne consegue che, talvolta i riconoscimenti non economici hanno un effetto più duraturo e possono creare maggiore spirito di appartenenza.

Esperienze straniere

L'uso dei meccanismi premiali è ampiamente diffuso nelle amministrazioni di altri ordinamenti. Negli Stati Uniti il *Pay for Performance Compensation System* è in grado di responsabilizzare fortemente i dirigenti federali rispetto agli obiettivi da conseguire, in quanto prevede che la loro retribuzione (non soltanto quella di risultato) sia modulata in relazione al raggiungimento degli obiettivi e alla buona performance. Inoltre, sia negli Stati Uniti che in altri paesi, quali per esempio il Belgio e la Francia, gli esiti della valutazione incidono effettivamente non solo sulla retribuzione, ma anche sulle promozioni e sulla conferma dell'incarico. In particolare: nel sistema belga, se i risultati raggiunti dal dipendente pubblico appaiono allineati alle aspettative, si applica una crescita retributiva regolare, qualora risultino oltre le aspettative la crescita retributiva sarà più rapida, mentre a una valutazione insufficiente non segue alcun avanzamento retributivo e, l'insufficienza per tre anni consecutivi, può portare al licenziamento; nel sistema francese, a seguito di una valutazione positiva si riduce l'anzianità necessaria per la carriera amministrativa/retributiva (*echelons*) e può essere avanzata una proposta di promozione. Inoltre, una valutazione negativa determina l'aumento dell'anzianità necessaria per lo scatto di carriera.

Il settore privato

Nel settore privato, i riconoscimenti economici si suddividono in:

- a. incentivazione collettiva (o premio di produttività): al verificarsi di determinati accadimenti, in particolare a fronte di specifici risultati aziendali, è prevista la distribuzione di un riconoscimento economico individuale (premio aziendale), che è previsto per tutti e normalmente collegato al livello di inquadramento, indipendentemente dal reale contributo individuale;
- b. incentivazione individuale (o sistema incentivante): può consistere, ad esempio, nel *Management by Objectives* (MBO) per i dirigenti, nella retribuzione variabile per i commerciali o nei bonus individuali per altri soggetti della popolazione aziendale che hanno ottenuto una buona valutazione della *performance*.

Il riconoscimento non economico (o intangibile) si aggiunge, di regola, a quello economico, può assumere diverse forme anche se, di solito, è collegato all'avanzamento di carriera e all'assegnazione di una responsabilità maggiore ed è comunque connesso alla valutazione della *performance* individuale. Un riconoscimento non economico molto utilizzato è anche la formazione (su cui si rinvia al par. 9 del presente documento), come ogni altra forma di investimento sulla persona *on the job* (ad es. l'azienda fa fare un periodo in un'altra area, sede o altra organizzazione prestigiosa).

Le aziende utilizzano spesso anche riconoscimenti più immateriali tendenzialmente gratuiti quali, per esempio, l'inserimento di un dipendente in un *team* di talenti o in un *team* di soggetti che ha accesso diretto all'amministratore delegato o la possibilità di presentare la propria idea davanti al Consiglio di amministrazione.

Il collegamento tra valutazione della *performance* (su cui si rinvia al par. 4 del presente documento) e premialità può essere esplicito o implicito (si utilizza, ad esempio, un algoritmo) e, in generale, la percentuale dei premiati dipende dalla politica e dalle disponibilità di risorse di ciascuna azienda, fermo comunque restando che non tutti possono essere i beneficiari dei premi. La selettività è un aspetto fondamentale e sempre rispettato.

Aspetti problematici

Nonostante la riforma Brunetta del 2009 abbia previsto un ricco strumentario di incentivi non solo economici, da attribuire secondo logiche meritocratiche e volti a valorizzare sia la *performance* individuale che quella collettiva (art. 20 e ss.), nel sistema premiale si riscontrano molteplici criticità riconducibili, soprattutto, a problemi attuativi e di prassi. Innanzitutto, con riferimento agli incentivi economici, emerge un sostanziale appiattimento delle retribuzioni di risultato e, in particolare, una variabilità pressoché nulla all'interno di ciascuna amministrazione.

Dall'analisi differenziale dei coefficienti di valutazione della *performance* attribuiti negli ultimi anni in alcune Amministrazioni (si è preso, ad esempio, il comparto ministeriale) si è notato che ai dirigenti è tendenzialmente attribuito il massimo coefficiente di valutazione (100 "pienamente conforme", in alcuni casi 99-98, raramente 98-93, quasi mai si scende sotto il 90);

leggermente più varia appare la valutazione del personale non dirigenziale, che comunque prevede alte percentuali di personale con coefficiente massimo di valutazione, e ridotte percentuali cui viene attribuita una valutazione inferiore, ma sempre elevata (quasi mai scende sotto l'80).

Si riscontra, inoltre, una bassa percentuale di risorse destinate al trattamento economico accessorio e, in particolare, a quello strettamente connesso con la produttività. Ciò è conseguenza, da una parte delle varie misure di contenimento della spesa che hanno limitato la crescita dei trattamenti economici, anche accessori; dall'altra parte, della circostanza per cui le risorse sono spesso destinate, dagli stessi contratti collettivi, prevalentemente alla rivalutazione della retribuzione tabellare, che non ai trattamenti accessori. E le risorse che residuano sono spesso dirette a compensare componenti del trattamento accessorio fisse e continuative (come progressioni economiche orizzontali e compensi a carattere indennitario variamente qualificate: assegno di specificità, oneri specifici, salario di garanzia, etc...) che non quelle che rispondono a logiche meritocratiche e a parametri di selettività (legati alla produttività). Quantunque siano previste percentuali minime, infatti, dai dati sulle retribuzioni raccolti da ARAN (2019) le quote effettivamente destinate alla retribuzione di risultato appaiono, in concreto, molto più basse. Dai referti ispettivi sono emerse, inoltre: la tendenza a un uso scorretto della retribuzione di risultato; la propensione all'incremento della retribuzione di posizione al fine di eludere le procedure di verifica della realizzazione degli obiettivi; in alcuni casi, addirittura, l'erogazione della retribuzione di risultato in assenza di un "nucleo di valutazione". Le componenti valorizzate, pertanto, spesso diventano di fatto voci stipendiali, in quanto corrisposte per dodici o tredici mensilità sulla base della qualifica di inquadramento, ancorché non pensionabili.

Un'ulteriore criticità deriva dal fatto che quasi la totalità degli incentivi concretamente utilizzati al fine di accrescere il rendimento dei dipendenti pubblici è di carattere monetario. La *performance*, infatti, non risulta essere in concreto collegata a percorsi di carriera (lo confermano i dati OCSE 2019 e i dati del conto annuale per il periodo 2010-2019) e, quando lo è, le progressioni di carriera (prevalentemente orizzontali) sono attribuite, nella maggioranza dei casi, sulla base di criteri di anzianità e non dei risultati concretamente raggiunti. La riforma Brunetta ha posto alcuni limiti alle progressioni verticali di carriera, prevedendo che possano essere realizzate esclusivamente sotto forma di riserva di posti non superiore al 50% nell'ambito dei concorsi pubblici, nonché vietando la possibilità per la P.A. di bandire concorsi esclusivamente riservati al personale interno.

Si riscontra, infine, l'eccessiva eterogeneità e frammentazione sul territorio sia dei sistemi di valutazione, sia con riferimento ai livelli medi delle premialità erogati e al grado di differenziazione delle stesse, posto che il D.Lgs. 150/2009 rimette il coordinamento con la disciplina nazionale alla discrezionalità delle Regioni.

Proposte

Le premialità, economiche e non economiche, connesse alla valutazione delle performance organizzativa e individuale, assumono un ruolo estremamente importante nel settore pubblico, in quanto dovrebbero sostituire i meccanismi di pressione concorrenziale normalmente presenti nelle logiche imprenditoriali del libero mercato. Grande attenzione, pertanto, deve essere prestata all'irrobustimento dell'autonomia gestionale dei manager, alla differenziazione dei trattamenti accessori e al potenziamento di incentivi anche non economici.

- I. Alla luce dei problemi rilevati, occorre, innanzitutto, un intervento incisivo che garantisca che la contrattazione decentrata sia strumento per l'incentivazione della produttività dei dipendenti, e non per la crescita retributiva generalizzata e non rispondente a logiche meritocratiche. La contrattazione integrativa non dovrebbe mai, infatti, avallare modelli di erogazione a pioggia o sulla base di differenziazioni irrilevanti. Ciò, da una parte agendo sul piano normativo e prevedendo quote più alte da destinare alla retribuzione di risultato; dall'altra parte, inasprando i controlli dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica circa l'effettivo rispetto delle quote normativamente previste, onde verificarne lo stato di attuazione. È necessario, di pari passo, semplificare la disciplina contrattuale al fine di renderne più agevole l'applicazione (in particolare,

con riferimento ai meccanismi di determinazione delle risorse da destinare all'erogazione delle retribuzioni di risultato).

- II. Risulta, inoltre, di primaria importanza individuare meccanismi capaci di differenziare le retribuzioni in base al merito effettivo, sia introducendo leve che inducano i dirigenti a valutare adeguatamente l'operato dei dipendenti, sia incentivando l'utilizzo di strumenti che consentano maggiore flessibilità e varietà. In merito si ricorda come l'utilizzo di bonus risulti avere un minore rischio di automatismo rispetto all'aumento di stipendio e, pertanto, una correlazione più diretta con i risultati effettivamente raggiunti; inoltre, tale strumento (per definizione "una tantum") avrebbe anche il vantaggio di non determinare incrementi strutturali della spesa pubblica. La riforma Brunetta ha previsto una serie di strumenti vari e potenzialmente idonei a produrre rilevanti effetti in termini di incentivazione – come, per esempio, i premi aggiuntivi per le *performance* di eccellenza e per i progetti innovativi - che non hanno, però, trovato un'applicazione significativa.
- III. Parallelamente, si dovrebbe intervenire aumentando l'autonomia gestionale dei dirigenti, ai quali dovrebbe essere affidato un budget di spesa da gestire al fine di premiare la produttività. I premi, infatti, sono, per definizione, strumenti manageriali, in quanto tali soggetti hanno la capacità di giudicare l'operato del dipendente su un arco di tempo medio-lungo e anche sulla base dei cdd. "sforzi individuali non misurabili", nonché di utilizzare gli strumenti incentivanti (e disincentivanti) in maniera più adeguata e tempestiva.
- IV. È chiaro che a una maggiore discrezionalità decisionale del dirigente debba corrispondere una corretta valutazione della sua *performance* sulla base degli obiettivi effettivamente raggiunti dall'unità organizzativa di riferimento; soltanto in tal caso il manager sarà a sua volta incentivato a differenziare gli strumenti premiali, servendosi per raggiungere risultati migliori. Sarebbe utile, a tal fine, uno sguardo comparato al già citato *Pay for Performance Compensation System* statunitense che, oltre alla previsione di premi di *performance*, lega strettamente l'intera posizione retributiva del singolo dirigente al livello di *performance* conseguito.
- V. Appare, inoltre, di estrema importanza un controllo rigoroso dei revisori dei conti (art. 40-*bis* del D.Lgs. 165/2001) sia sui contratti integrativi, che prevedono modi e quote, sia sulle modalità di distribuzione effettiva di indennità e premi.
- VI. Allo scopo, poi, di potenziare gli incentivi non economici – su cui la P.A. dovrebbe puntare, data la presenza di rigidi vincoli di bilancio - occorrerà porre l'attenzione su formazione (su cui si rinvia al par. 9 del presente documento) e/o altre iniziative gratuite (come, per esempio, l'inserimento di un dipendente in un team di talenti o di soggetti che hanno accesso diretto al vertice), nonché valorizzare le prospettive di carriera sia all'interno dell'Amministrazione di appartenenza che al di fuori di essa, onde evitare, tra l'altro, l'estensione del fenomeno del "mansionismo superiore di fatto" (si rinvia al par. 6 del presente documento).

6. Struttura delle carriere e delle retribuzioni: il problema dei quadri nel pubblico impiego. – I dipendenti pubblici italiani sono inquadrati in due grandi aree: la dirigenza e il personale rimanente. A differenza del settore privato, non esiste la categoria intermedia dei quadri: il tentativo fatto nel 2002 di istituire la "vice-dirigenza" non sortì effetti, sia per preoccupazioni di ordine finanziario, sia per l'opposizione dei sindacati confederali, che temevano, laddove fosse stata costituita una area separata con distinta misurazione di rappresentatività, la concorrenza di sindacati di settore. Occorre rilevare, peraltro, che il legislatore aveva fissato requisiti di accesso all'area della vice-dirigenza basati essenzialmente sull'anzianità, aprendola indistintamente a tutti i funzionari in posizione apicale, senza nemmeno richiedere il titolo di studio della laurea.

Esperienze straniere

La comparazione internazionale suggerisce l'esistenza di una anomalia italiana. I compensi medi dei *senior* e degli *junior professional* italiani (67.866 dollari) sono decisamente inferiori a

quelli medi dei Paesi Ocse, addirittura della metà rispetto ad altri Paesi europei comparabili, come la Germania (che compensa i *senior* con 130.582 dollari e gli *junior* con 107.499) o la Francia (con compensi rispettivamente di 113.104 e 80.224 dollari). In particolare, appaiono peggiori sia i livelli stipendiali di ingresso, sia i percorsi di crescita economica. Al tempo stesso e all'opposto, i compensi del *management* italiano risultano superiori a quelli medi Ocse (al punto che l'Italia presenta i valori più elevati, seconda solo all'Australia).

Il settore privato

Nel settore privato, la carriera implica, in generale, due elementi sostanzialmente coincidenti: a) percorrere la scala degli inquadramenti previsti dal contratto; b) assumere ruoli con deleghe e responsabilità crescenti.

Nei sistemi di carriera esiste un *dual path* ovvero un percorso duale: 1) la carriera manageriale (o carriera orizzontale), concentrata essenzialmente sulla guida delle persone e sul raggiungimento degli obiettivi; 2) la carriera di scala (o carriera verticale) per diventare i capi di una funzione con una competenza specifica preponderante rispetto alle abilità manageriali (ad esempio, il responsabile della funzione legale).

La variabile più importante per determinare una progressione di carriera è la *performance* da collegare al merito, non solo in termini di competenza ma anche, ad esempio, di intensità del lavoro, *soft skill* ed altro. Se la competenza non si trasforma in una buona *performance* non ha necessariamente un rilievo prevalente. Di solito, infatti, per qualificare il merito, ci si concentra sulle cose che una persona fa e sui comportamenti che ha e, per la progressione di carriera, si guarda all'autonomia decisionale e a quali decisioni vengono prese. Nelle organizzazioni moderne, peraltro, la *performance* rilevante non è solo individuale ma deve essere una buona performance di *team*, sul presupposto che non esiste un diritto o un automatismo alla carriera.

Aspetti problematici

Il sistema amministrativo italiano presenta tre caratteristiche che impongono una riflessione:

1) sul piano del trattamento economico, come mostrato dall'analisi comparata, i livelli stipendiali di ingresso sono bassi e la curva delle retribuzioni resta piatta o, comunque, molto lenta nei gradi bassi e intermedi. Le modeste crescite previste, inoltre, sono essenzialmente legate all'anzianità di servizio. Nei fatti, tra personale con mansioni esecutive e funzionari (anche di lunga esperienza e con compiti di direzione e coordinamento), lo stipendio differisce di poche centinaia di euro e persino l'acquisizione di importanti funzioni e competenze esterne (tramite le c.d. "posizioni organizzative") trova una contropartita economica minima o, comunque, non rapportata alle effettive responsabilità assunte. Una accelerazione rilevante si registra solo con il passaggio alla dirigenza, ma un nuovo ostacolo si registra al vertice, per l'esistenza del c.d. "tetto retributivo" dei 240mila euro, imposto per ragioni finanziarie nel 2014, ed esteso anche in termini relativi con l'applicazione di limiti percentuali (25% della retribuzione già spettante) nel caso dell'attribuzione di incarichi concernenti funzioni dirigenziali, direttive o equivalenti;

2) sul piano della progressione professionale, non vi è continuità di carriera tra i gradi intermedi e la dirigenza: ogni passaggio funzionale, in base a una lettura piuttosto stringente dell'art. 97 della Costituzione, impone un nuovo concorso. È un principio corretto ma declinato male, poiché i concorsi sono oggi prevalentemente nozionistici e i funzionari più capaci difficilmente possono mettere a frutto l'esperienza maturata sul campo;

3) sul piano degli inquadramenti, l'assenza di un'area "quadri", pone difficoltà di collocazione di ampie fasce di dipendenti, spingendo a soluzioni sub-ottimali. Ad esempio, nel servizio sanitario nazionale, medici, biologi e altri professionisti sanitari sono equiparati a dirigenti, pur svolgendo tutt'altre mansioni. All'opposto, negli enti locali, i tecnici sono qualificati come funzionari, con stipendi inferiori al settore privato e percorsi di reclutamento insoddisfacenti. Altri enti di settore presentano una disciplina *ad hoc*, ma con una regolamentazione disorganica, spesso frutto di rivendicazioni di categoria.

Tutto ciò genera due gravi inefficienze:

- per un verso, all'ingresso, il pubblico impiego non è attrattivo per i giovani più qualificati (soprattutto tra i tecnici) perché promette stabilità e prevedibilità della carriera, ma stipendi bassi

e pochi stimoli di avanzamento. Le aziende private, con meno vincoli legali e finanziari, possono offrire *entry level* superiori e accaparrarsi così le risorse più promettenti;

- per altro verso, nel corso di rapporto, i funzionari migliori sono spinti a non assumere responsabilità (poco remunerate) e a dedicare allo studio parte del proprio tempo di lavoro, in vista di nuovi concorsi che sono considerati, ancora oggi, come l'unico vero strumento per avanzamenti in carriera. Nel settore privato, in assenza di vincolo di concorso, la variabile decisiva nella progressione di carriera sono invece le capacità e i risultati individuali e di gruppo (non solo in termini di competenze, ma anche di intensità del lavoro, di c.d. *soft skill*, ecc.).

Proposte

Le scienze aziendali dimostrano che le prospettive di avanzamento di carriera costituiscono il principale stimolo (anche più degli incentivi economici) per comportamenti organizzativi virtuosi. Un serio ripensamento degli ordinamenti professionali e di percorsi di carriera appare quindi necessario. In particolare, occorre:

- I. **istituire un'area "quadri" nella pubblica amministrazione**, nella quale far confluire i dipendenti apicali o i professionisti che esercitano funzioni organizzative o tecniche o poteri di amministrazione esterna, con elevata responsabilità. A questo personale occorre attribuire un inquadramento distinto (sia dalla dirigenza, sia dai funzionari) e stabile (non dipendente da incarichi temporanei), un adeguato riconoscimento giuridico, visibilità professionale e un trattamento economico significativamente superiore a quello attuale dei funzionari, con una importante componente correlata all'assunzione di specifici incarichi, attività o responsabilità (specialmente se ad alto contenuto professionale o direttivo). Questa misura (unitamente alla successiva) presenta inevitabilmente importanti implicazioni finanziarie, ma può costituire un importante strumento di rafforzamento delle capacità amministrativa, coerente con i piani di rilancio della pubblica amministrazione;
- II. **reintegrare i "corpi tecnici" delle amministrazioni** (architetti e ingegneri degli uffici tecnici; chimici, biologi, fisici per direzioni ministeriali e agenzie amministrative con elevate competenze specialistiche; economisti per le agenzie fiscali, ecc.), riconoscendo, anche sul piano dell'immagine professionale, la centralità di questa componente e favorendone la mobilità. Oltre alla riapertura di concorsi dedicati, può immaginarsi l'istituzione di idoneità o ruoli unici nazionali;
- III. **modificare l'attuale disciplina delle progressioni in carriera**, per ammettere i migliori tra i funzionari pubblici a passaggi tra le aree, consentendo sia l'avanzamento a quadro, sia a dirigente, senza partecipare necessariamente a nuovi concorsi di impostazione tradizionale. Nel rispetto del principio costituzionale dell'accesso per merito, questa misura può essere realizzata: a) prevedendo i percorsi di avanzamento sin dai bandi di concorso di primo ingresso, che potranno contemplare gli sviluppi di carriera successivi (da funzionario, a quadro, a dirigente); b) istituendo apposite carriere *fast track*, con avanzamenti subordinati a verifiche di professionalità intermedie; c) prevedendo che una quota delle nuove posizioni di quadro o dirigente possa essere riservata a funzionari, ma non più tramite concorso per nozioni (come accade già oggi), ma in base alle competenze acquisite nel percorso di carriera, alle valutazioni e ai risultati raggiunti, da accertare tramite apposite procedure selettive e prove pratiche (indicazioni utili, in questo senso, si rinvencono anche nel *paper* IRPA "*Come può la pubblica amministrazione reclutare le migliori competenze? Le buone pratiche*"). Trattandosi di passaggi fra aree, la definizione di queste strategie deve restare nell'esclusiva competenza delle Amministrazioni, senza la mediazione (e i condizionamenti) della contrattazione collettiva;
- IV. **superare l'attuale disciplina delle progressioni economiche**, basate eminentemente su titoli e anzianità e avvertite come meri automatismi stipendiali. Finora, i tentativi di agganciare le progressioni alle *performance* sono falliti per la difficoltà di misurare i risultati e per i timori di conflitti organizzativi. Occorre ampliare la discrezionalità del superiore gerarchico nell'attribuzione delle valutazioni individuali, anche ai fini delle progressioni professionali;

- V. **invertire la tendenza all’appiattimento economico delle carriere**, impostando nuove politiche retributive. Si tratta, inevitabilmente, di una azione di lungo periodo, da percorrere in sede di rinnovi contrattuali (specie nell’area del “comparto”): la Parte pubblica dovrebbe premere perché le risorse disponibili non siano distribuite uniformemente e a pioggia, ma in via prioritaria verso i profili professionali con maggiori responsabilità;
- VI. al vertice, **ripensare o rendere più flessibile il “tetto stipendiale”**, per superare l’attuale disincentivo per i dirigenti apicali ad assumere nuove o maggiori responsabilità, che oggi sono “sterilizzate” sul piano stipendiale, laddove comportino di oltrepassare il limite sia assoluto, sia relativo (ossia parametrato al 25% della retribuzione già spettante). Per evitare abusi ed eccessi, l’individuazione delle posizioni “oltre tetto” non dovrebbe essere lasciata alle singole amministrazioni, ma rimessa ad un apposito regolamento del Governo.

7. Il welfare integrativo per i dipendenti pubblici. – Nel pubblico come nel privato, per *welfare* integrativo si intende l’ampio ventaglio di beni e servizi di natura sociale, assistenziale, previdenziale o sanitaria che possono essere riconosciuti al lavoratore dipendente senza incidere sulla sua retribuzione (non rientrando nella base imponibile ai fini IRPEF).

Pur essendo dirette alla generalità dei dipendenti di una determinata organizzazione, tali prestazioni possono incidere fortemente sulla *performance* (oltre che individuale anche) organizzativa, tanto nel pubblico quanto nel privato. Da un lato, costituiscono un fattore di attrazione dei talenti; dall’altro, possono giocare un ruolo centrale nella *retention* delle migliori professionalità, valorizzandone l’esperienza maturata e riducendo, di conseguenza, i connessi costi di formazione.

Il *welfare* integrativo può quindi rappresentare un fattore determinante nella mobilità interna ed esterna alla pubblica amministrazione, nella consapevolezza di una evoluzione dei bisogni delle persone che lavorano nelle organizzazioni pubbliche, favorita anche dal ricambio generazionale e dalla diffusione di orientamenti e tendenze che interessano tutta la società e molti segmenti del mondo del lavoro.

Il settore privato

Nel settore privato, il *welfare* aziendale (definito come retribuzione in natura) costituisce uno strumento incentivante per la gestione del personale, in quanto consente, in attuazione del principio del “*work life balance*”, alle aziende private di essere:

- a. attrattive rispetto ai *competitors*;
- b. guadagnare fiducia dei propri dipendenti nel lungo periodo;
- c. offrire ai propri dipendenti e alla loro famiglia, mediante l’attribuzione di beni e servizi (ad esempio, la copertura dei costi sanitari), un valore spesso più rilevante dell’aspetto economico.

Tale strumento è stato recentemente molto utilizzato dalle aziende private, soprattutto sotto forma di *Flexible Benefits*, perché conveniente dal punto di vista fiscale e di costo (i.e. defiscalizzazione e decontribuzione per dipendenti con reddito annuo inferiore ad 80 mila euro), in virtù di alcune misure normative introdotte durante il Governo Renzi (art. 1, comma 184, legge 208/2015), a seguito delle quali sono peraltro nate molte aziende che offrono specificamente beni e servizi per il *welfare* aziendale. Peraltro, così facendo, è stato instaurato un circolo virtuoso tra l’utilizzo del *welfare* aziendale ed i meccanismi di incentivazione della produttività.

Aspetti problematici

Nel settore pubblico il *welfare* integrativo è ancora poco utilizzato. A fronte delle previsioni contenute nell’ultima tornata dei CCNL di comparto (per il triennio 2016-2018, cfr. art. 80, CCNL del comparto Funzioni centrali; art. 72, CCNL del comparto Funzioni locali; art. 67, CCNL del comparto Istruzione e Ricerca; art. 94, CCNL del comparto Sanità), la contrattazione integrativa stenta ancora a coltivare questi strumenti. Dal monitoraggio svolto dall’Aran (aggiornato al 2018) emerge che, per il comparto Funzioni centrali, su 100 contratti collettivi

integrativi, soltanto 7,25 hanno determinato i criteri di attivazione dei piani di *welfare* integrativo. Nel comparto Funzioni locali, invece, i contratti integrativi che hanno attivato tali strumenti raggiungono la quota di 18,33 su 100. D'altra parte, esaminando i dati relativi al 2019 del Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato emergono elementi di forte sperequazione: se si confronta, per esempio, la spesa annua pro capite impiegata nel *welfare* per il personale alle dipendenze delle autorità amministrative indipendenti (2.423,02 €) con quella relativa al personale dei ministeri (643,47 €), emerge una forte disparità di trattamento fra le due categorie di dipendenti.

Proposte

L'esperienza del settore privato insegna come il *welfare* integrativo possa rappresentare un importante leva di gestione del personale. Per poter sfruttare tale elemento anche nel settore pubblico, potrebbe essere opportuno valutare le seguenti misure:

- I. **Maggiore utilizzo del *welfare* integrativo in funzione perequativa.** Per invertire il *trend* rilevato nella contrattazione integrativa, si potrebbe agire sul versante delle relazioni sindacali, cercando di uniformare la contrattazione decentrata attraverso delle disposizioni negoziate nei CCNL e fissando delle percentuali minime da mantenere in linea con i valori medi rilevati dalla Ragioneria generale dello Stato.
- II. **Miglioramento delle prestazioni di *welfare* offerto.** Al fine di ottenere i medesimi effetti del *welfare* aziendale, sarebbe importante che la pubblica amministrazione aggiornasse l'offerta in questo campo e la attagliasse ai bisogni dei propri dipendenti, valorizzando la possibilità di avvalersi di una struttura centralizzata (in ipotesi Consip) per ottenere le migliori condizioni economiche nelle convenzioni con organismi e aziende che offrono i servizi di *welfare* sul mercato.
- III. **Valorizzazione del *welfare* quale strumento di leva gestionale.** Il rischio insito in un'eccessiva differenziazione nei piani di *welfare* è che alcune amministrazioni attraggano le professionalità più adeguate a scapito di altre amministrazioni, in modo del tutto slegato dall'effettiva *performance* rilevata. Tale drenaggio di risorse umane, se scollegato da una valutazione dell'*output* e dell'*outcome* dell'azione amministrativa, può rappresentare un fattore distorsivo nella gestione delle risorse umane. In quest'ottica, potrebbe essere utile collegare la fruizione di una parte del *welfare* integrativo al ciclo di valutazione della *performance*, così come già testato nel settore privato.

8. La mobilità. – La disciplina della mobilità nel pubblico impiego presenta caratteri e funzioni del tutto peculiari rispetto al privato: ciò dipende innanzitutto dal fatto che il mondo del lavoro privato è composto da migliaia di distinti datori di lavoro, mentre le pubbliche amministrazioni, da un punto di vista della mobilità dei loro dipendenti, costituiscono un grande corpo unitario. Alcune conseguenze di questo assetto sono positive, altre negative.

Per un verso, i problemi della mobilità aziendale sono sconosciuti nel lavoro pubblico: non si verificano esuberi di personale (la mobilità in uscita), poiché sarà sempre possibile il *repêchage* o nella stessa o in altra amministrazione pubblica; raramente sono imposti trasferimenti di sede (la mobilità "geografica"), che anzi solitamente assecondano le esigenze di vita del lavoratore (favorendo riavvicinamenti e ricongiunzioni familiari).

Allo stesso tempo, tuttavia, il settore pubblico non sembra in grado di impiegare la mobilità come strumento di incentivazione dei propri dipendenti. Tale vantaggio è invece più spesso colto nel settore privato, dove la mobilità è considerata uno strumento imprescindibile per la formazione della classe dirigente e per l'efficienza delle aziende. Inoltre, la capacità di assicurare mobilità ai propri dipendenti è considerato un indice di attrattività delle aziende.

Il settore privato

Nel settore privato, la mobilità è uno strumento:

- a. di incentivazione del personale, a cui sono interessati soprattutto gli individui che vogliono fare una carriera manageriale; e

b. di efficienza per l'azienda, anche perché consente a questa di preparare i *leader* e i *manager* del futuro mediante plurime esperienze professionali.

In base a numerose ricerche, i giovani entrati nelle aziende negli ultimi 4/5 anni (o che entreranno nel prossimo futuro) reputano la mobilità indispensabile e imprescindibile in termini di cambiamento sia di mansioni all'interno della medesima organizzazione (mobilità interna), sia di azienda (mobilità esterna). La mobilità è, dunque, un indice di attrattività e dinamicità per l'organizzazione di riferimento, che ha portato, peraltro, molte aziende private all'ibridazione per consentire esperienze di mobilità ai propri talenti, senza tuttavia perderli (ad esempio: l'azienda consente un anno in altra società per poi rientrare e crescere). Di esperienze di mobilità beneficiano sia l'azienda che ha la possibilità di mantenere i propri talenti, sia l'individuo che ha la possibilità di incrementare le proprie competenze e di crescere professionalmente.

Poiché la PA ha necessità di un cambio generazionale e di trattenere i giovani talenti all'interno dell'organizzazione, dovrebbe pensare a iniziative di mobilità interna e consentire plurime esperienze all'esterno, anche a livello di istituzioni europee e internazionali.

Aspetti problematici

Nel pubblico impiego, i possibili vantaggi della mobilità sono largamente ignorati: il legislatore si occupa del fenomeno essenzialmente da un punto di vista finanziario. Poiché il pubblico impiego costituisce un unico grande aggregato di spesa, la mobilità tra amministrazioni è, per definizione, un'operazione a saldo zero: la mobilità, dunque, è sempre preferibile, da un punto di vista del costo, rispetto ad una nuova assunzione. Per queste ragioni, la legge impone obbligatoriamente il previo esperimento delle procedure di mobilità, prima dell'indizione di nuovi concorsi.

In termini quantitativi, la mobilità è un fenomeno significativo: in base ai dati del conto annuale, negli ultimi dieci anni censiti (2010-2019) si contano oltre 450mila passaggi tra amministrazioni. Ad una analisi più attenta, tuttavia, emergono numerose distorsioni e criticità.

Innanzitutto, i numeri ora citati concernono, in larghissima parte, la mobilità "orizzontale" tra amministrazioni dello stesso comparto (434ml passaggi), mentre la mobilità tra diversi comparti è marginale (meno di 23ml casi). Quanto, poi, alla dirigenza, la mobilità è ostacolata da limiti quantitativi stringenti (individuati oggi, a livello statale, dall'art. 19, comma 5-*bis*, del Testo unico del pubblico impiego) concepiti per proteggere i dirigenti delle singole amministrazioni creando dei ruoli chiusi o, comunque, poco permeabili dall'esterno.

In secondo luogo, la mobilità nel pubblico impiego è principalmente quella territoriale. In particolare, in Italia si genera da sempre un movimento "convettivo" di personale: poiché la maggioranza di candidati nei concorsi proviene dal Meridione e le scoperture sono essenzialmente negli uffici delle regioni del Nord, i neoassunti, dopo aver preso servizio nella sede di prima destinazione esercitano una pressione per il rientro, tramite mobilità, nelle regioni di provenienza. La mobilità, in questo modo, soddisfa solo esigenze personali dei dipendenti, che vogliono avvicinarsi al luogo di residenza: così concepita, essa finisce per essere un premio (il "riavvicinamento familiare") da attribuire secondo criteri di anzianità.

In terzo luogo, le procedure di mobilità sono spesso gestite secondo logica burocratica, come si coglie da vari elementi. L'amministrazione di provenienza può negare discrezionalmente il proprio nulla osta al passaggio diretto: questa disposizione, mossa da preoccupazioni di ordine organizzativo, costituisce un forte ostacolo alla mobilità, aumentando l'impermeabilità tra le amministrazioni. Per evitare contenziosi e accelerare la procedura, le amministrazioni fanno ricorso a bandi-tipo, che valorizzano essenzialmente l'anzianità di servizio o altri criteri semi-automatici di selezione e non la ricerca delle professionalità effettivamente necessarie. Ancora, la mobilità tra comparti diversi è scoraggiata (o impedita) dalle differenze d'inquadramento e retribuzione.

Un ultimo tema riguarda la mobilità tra pubblico e privato. Tradizionalmente, essa è stata vista con sospetto e fortemente scoraggiata, per paura di impropri condizionamenti e rischi di cattura. Anche oggi, l'art. 23-*bis* del Testo unico del pubblico impiego pone limiti piuttosto stringenti. Soprattutto per la dirigenza amministrativa, questo approccio può rivelarsi miope: in altri contesti nazionali e, in particolare, in Francia e negli Stati Uniti, la circolazione delle *élite* amministrative tra corpi burocratici, imprese e fondazioni private è considerato come un

fenomeno fisiologico che, pur necessitando di una attenta regolazione, può costituire un importante strumento di innovazione e veicolo di circolazione di buone pratiche.

Proposte

Assimilando le migliori esperienze del settore privato, anche le pubbliche amministrazioni dovrebbero concepire la mobilità (sia interna, sia verso l'esterno) in termini dinamici, come strumento di crescita dei propri migliori dirigenti e funzionari. Se ben attuata, inoltre, la mobilità può essere un importante strumento di efficienza, per almeno tre ragioni: in quanto si acquisisce personale già formato che può essere immediatamente adibito alle mansioni per le quali è stato reclutato; perché il personale si arricchisce professionalmente in esperienza ed abilità che comportano una maggiore versatilità; e perché permette di riequilibrare squilibri tra uffici sovra- e sottodimensionati. Si indicano quindi alcuni limiti e rigidità dell'attuale sistema, accompagnate da altrettante proposte di superamento.

- I. La mobilità deve essere intesa non solo come premio per il dipendente, ma anche in termini funzionali, come strumento di crescita professionale. A tal fine, si potrebbe agire su diversi piani e, in particolare: *a)* sulla formazione iniziale, prevedendo obbligatoriamente (almeno per la dirigenza) adeguati periodi di applicazione iniziale e in corso di rapporto presso altri enti, anche privati o internazionali; *b)* sulla rotazione tra funzioni, eliminando i tetti quantitativi agli incarichi di una amministrazione che possono essere affidati a dirigenti di altre amministrazioni; *c)* sul piano degli incentivi, sia con vantaggi di carriera ai dirigenti disponibili ad accettare una maggiore mobilità funzionale, sia concependo la stessa mobilità come un premio per i dirigenti più capaci;
- II. Andrebbe ripensato il nulla osta dell'amministrazione di provenienza (introdotto per comprensibili preoccupazioni di ordine organizzativo) costituisce un forte ostacolo alla mobilità, aumentando l'impermeabilità tra le amministrazioni. Salvi alcuni limiti quantitativi oggettivi (a presidio di alcuni uffici sottodimensionati) da far valere in casi particolari, occorre riflettere sui vantaggi di una sostanziale "liberalizzazione" della mobilità. Questa misura può innescare dinamiche concorrenziali, sulla falsa riga di quanto accade nel mercato del lavoro privato (laddove l'unico ostacolo consiste nell'obbligo di preavviso prima delle dimissioni), spingendo le amministrazioni ad adottare politiche di *retaining* del personale (non solo sul piano retributivo, ma anche di qualità del lavoro), rispetto alle quali, oggi, non sussiste alcun incentivo.
- III. L'obbligo di previo esperimento delle procedure di mobilità condiziona in modo eccessivo le politiche di reclutamento, specie laddove l'amministrazione sia alla ricerca di profili professionali specifici o di competenze nuove difficilmente reperibili nei dipendenti di ruolo. Sarebbe opportuno, sotto questo profilo, tornare alla prima formulazione della norma che consentiva alle amministrazioni di valutare discrezionalmente, caso per caso e secondo le proprie effettive esigenze.
- IV. Occorre incentivare meccanismi di selezione che consentano un accertamento delle effettive competenze del dipendente in passaggio, rispetto alle necessità dell'ente di destinazione e riconoscano maggiore discrezionalità di scelta all'amministrazione.
- V. Per agevolare la mobilità tra comparti, occorre ripensare alcune scelte legislative che, mosse da preoccupazioni finanziarie, hanno ostacolato la mobilità funzionale, quali: l'imposizione di tetti stipendiali in caso di affidamento di nuovi incarichi direttivi presso altre amministrazioni (con il limite del 25% dello stipendio già in godimento) o la soppressione dell'*ad personam* concesso nei casi di mobilità tra carriere con diversi trattamenti economici.
- VI. Occorre ragionare, senza pregiudizi, su politiche di *retaining* e di incentivo e disincentivo, anche economico, per contrastare le dinamiche connesse alla mobilità territoriale (anche ammettendo differenziazioni della retribuzione accessoria in base al costo della vita o al tasso di scopertura degli organici di determinate aree).
- VII. Per la dirigenza pubblica, occorre eliminare o, comunque, rimodulare i limiti quantitativi oggi imposti alla mobilità dall'art. 19, comma 5-*bis*, d.lgs. n. 165 del 2001. Potrebbero mantenersi le sole quote in uscita, per evitare che alcune amministrazioni restino in sottorganico, sopprimendo invece le quote in ingresso. Oltre al superamento

- dei limiti legali, la mobilità può essere favorita estendendo gli interpellanti per le posizioni vacanti anche a dirigenti di altre amministrazioni;
- VIII. Infine, occorre un serio ripensamento della mobilità tra pubblico e privato. Deve essere superata l'attuale logica "difensiva": piuttosto che contrastare questa mobilità per timori di conflitto di interessi, essa dovrebbe essere incentivata, per favorire lo scambio di esperienze, competenze e approcci. Le pubbliche amministrazioni potrebbero trarre enormi benefici favorendo la maturazione da parte di funzionari e dirigenti di esperienze lavorative presso enti e soggetti privati e, viceversa, consentendo a soggetti esterni di trascorrere un periodo presso i loro uffici, così da promuovere una positiva contaminazione di competenze e sensibilità. L'amministrazione riuscirebbe meglio a sintonizzarsi con il mondo esterno e, al contempo, i soggetti che hanno a che fare con l'amministrazione ne capirebbero più a fondo missione e funzionamento. Sarebbe un forte antidoto alla autoreferenzialità di cui spesso è affetta la nostra amministrazione. A tal fine, la normativa dovrebbe contemplare solo meccanismi minimi per preservare le competenze interne ed evitare conflitti concreti di interesse; le esperienze esterne dovrebbero essere contemplate nella formazione iniziale della dirigenza ed essere valutate ai fini di progressione di carriera; le amministrazioni dovrebbero approvare protocolli di intesa e procedure semplificate volte ad incoraggiare la mobilità.

9. La formazione. – Per ogni organizzazione complessa, il personale è il principale fattore di produzione, che richiede cura e manutenzione: per renderlo adeguato alle mansioni richieste e ai loro mutamenti, deve essere istruito e aggiornato.

L'esigenza di formazione è particolarmente forte per organizzazioni molto complesse come le pubbliche amministrazioni, soggette a una disciplina composita e cangiante, chiamate a gestire progetti complessi e una grande quantità di risorse.

Esperienze straniere

Nel settanta per cento circa dei paesi Ocse vi sono programmi di formazione per i pubblici dipendenti, ma solo in alcuni di essi vi sono piani di apprendimento individuali per i singoli dipendenti. In alcuni di essi, come Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti, ciascuna amministrazione elabora un proprio piano di formazione. Molti paesi fanno ricorso anche alla formazione *on line* e, negli ultimi anni, hanno puntato soprattutto sull'acquisizione di competenze digitali. In alcuni di essi si dedica una particolare attenzione alla formazione della dirigenza, anche con strutture *ad hoc* e programmi di *coaching*.

Il settore privato

Le imprese si preoccupano della formazione del proprio personale attraverso corsi interni ed esterni. Un'esigenza fondamentale è che i contenuti della formazione si adattino alle specifiche esigenze formative del personale, alle lacune da colmare nelle conoscenze e nelle competenze dei vari dipendenti.

Aspetti problematici

Nell'amministrazione pubblica italiana ci sono programmi e strutture di formazione, a volte eccellenti. Ma il quadro offre punti di forza e punti deboli.

Un punto debole è certamente il profilo quantitativo: semplicemente, di formazione per i dipendenti pubblici se ne fa troppo poca. Lo si osserva, da ultimo, nel Piano nazionale di ripresa e resilienza: "In 10 anni gli investimenti in formazione si sono quasi dimezzati, passando da 262 milioni di euro nel 2008 a 164 milioni nel 2019: una media di 48 euro per dipendente, ovvero 1 giornata di formazione all'anno". Bisogna, quindi, investire molto di più nella formazione: potenziando le strutture pubbliche di formazione, incentivando i funzionari esperti a insegnarvi e coinvolgendo le università. Per avere un termine di paragone, si pensi che le amministrazioni francesi spendono in formazione una somma pari a oltre il sette per cento della spesa per stipendi.

Un altro profilo critico è la distribuzione delle attività di formazione: tra le categorie di dipendenti, perché alcune amministrazioni le trascurano più di altre; e tra i temi, perché la

formazione riguarda soprattutto le materie giuridiche, mentre si trascurano competenze decisive come quelle digitali. Anche questo punto debole è ben sintetizzato dal Piano di ripresa e resilienza: “nel 2018 la formazione ICT ha coinvolto solo il 7,3% dei dipendenti della PA locale, con una diminuzione dello 0,4% rispetto al 2015”.

La formazione può essere impartita ai nuovi assunti, per insegnare loro il mestiere (formazione iniziale) e a tutto il personale, a scopo di aggiornamento (formazione continua).

In ordine alla formazione iniziale, occorre tenere conto della peculiarità del reclutamento dei dipendenti pubblici, che avviene tramite concorso. Di conseguenza, i nuovi assunti hanno già studiato per sostenere i concorsi, non hanno bisogno di formazione teorica. Si deve, piuttosto, orientare la loro formazione precedente all'assunzione, agendo sulle materie di concorso: anche da questo punto di vista, competenze importanti, come quelle digitali e quelle linguistiche, sono spesso trascurate. È necessario anche costruire percorsi di formazione universitaria *ad hoc* per i futuri dipendenti pubblici, che forniscano loro la formazione interdisciplinare richiesta per le amministrazioni e che siano in grado di attrarre gli studenti migliori, assicurando loro un vantaggio in sede di reclutamento. Inoltre, si può utilizzare la formazione iniziale come strumento di selezione: è il modello del corso-concorso, basato sulla competizione tra i candidati durante il corso di formazione. Esso funziona sempre meglio per la selezione della dirigenza statale, anche se non si svolge ogni anno come previsto dalla legge. Il modello andrebbe esteso al reclutamento dei dirigenti di altre amministrazioni e (come già previsto dalla legge) dei funzionari.

Per quanto riguarda la formazione continua, il problema fondamentale è il frequente disinteresse da parte delle amministrazioni, che spesso sembrano non preoccuparsi delle competenze dei loro dipendenti e lasciano a questi ultimi l'iniziativa della frequenza di corsi e lezioni: quasi che la formazione fosse un'esigenza solo del dipendente e non del datore di lavoro. La formazione del personale dovrebbe essere, invece, una componente importante della gestione del personale.

La legge prevede che ogni amministrazione elabori un piano triennale di formazione, ma molte amministrazioni non lo elaborano puntualmente, non procedono preventivamente alla rilevazione dei fabbisogni formativi, non tengono conto delle nuove esigenze formative che derivano dall'evoluzione delle funzioni, delle norme e della tecnologia. Mancando una programmazione della domanda, difficilmente l'offerta di formazione, da parte di soggetti pubblici e privati, riesce a soddisfare i reali bisogni delle amministrazioni. Così, la formazione finisce per essere un premio per i dipendenti meritevoli (che, forse, proprio per questo ne hanno meno bisogno) o una possibilità concessa a quelli meno efficienti (dei quali, quindi, si tollera l'assenza dall'ufficio). Le scelte dell'amministrazione, invece, non dovrebbero dipendere dalle preferenze dei dipendenti, ma dalle esigenze dell'amministrazione stessa. Il tema delle competenze digitali è di nuovo un buon esempio: molte amministrazioni ne sono gravemente carenti, ma non si preoccupano di colmare le lacune.

Negli ultimi anni, sotto questo profilo, per le amministrazioni statali c'è stato un notevole miglioramento, soprattutto per via del coinvolgimento dei responsabili della formazione delle diverse amministrazioni da parte della Scuola nazionale di amministrazione (Sna). La formazione non può, infatti, essere delegata alla Sna o ad altre strutture di formazione: sarebbe come se un'impresa affidasse lo sviluppo delle proprie risorse umane a un consulente esterno. Nelle scuole di formazione bisogna investire di più ed esse devono adeguare l'offerta ai bisogni delle amministrazioni, programmandola con adeguato anticipo (come ormai fa la Sna), per consentirne la fruizione; ma occorre innanzitutto che le singole amministrazioni prendano coscienza del loro ruolo nell'individuazione dei bisogni formativi e delle attività formative corrispondenti.

Infine, la formazione non dovrebbe essere autoreferenziale e adottare una prospettiva solo interna alla pubblica amministrazione, ma offrire ai dipendenti pubblici una pluralità di prospettive sullo svolgimento delle loro funzioni, inclusa quella esterna, in modo che i dipendenti siano consapevoli delle esigenze e delle aspettative del settore privato. Gli stessi soggetti preposti alla formazione dovrebbero coinvolgere maggiormente le imprese.

Proposte

Come si vede, in questa materia non servono nuove norme, serve una corretta applicazione di esse:

- I. la quantità di formazione erogata ai pubblici dipendenti andrebbe gradualmente ma sostanzialmente aumentata, in modo da adeguarsi alle migliori pratiche internazionali, assicurando una formazione adeguata alle varie categorie di dipendenti. A questo scopo, occorre aumentare in modo significativo le risorse destinate alla formazione: considerando che si tratta di un fondamentale investimento nel futuro, anche utilizzando nei prossimi anni le risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza;
- II. occorre investire sulle strutture di formazione. La Sna negli ultimi anni ha notevolmente migliorato i suoi metodi e i suoi programmi, che vanno potenziati. Per ampliare la quantità di formazione, occorre anche sviluppare una rete di strutture di formazione, anche coinvolgendo il sistema universitario. Un punto di partenza potrebbe essere dato di corsi di master selezionati ogni anno dalla Sna in molti atenei, per l'attribuzione di borse di studio per dipendenti pubblici: si potrebbe immaginare un sistema di accreditamento da parte della Sna nel quale, a fronte di un controllo sui programmi e sulla didattica, venga riconosciuto a chi frequenta questi corsi un vantaggio in sede concorsuale, per esempio l'ammissione alle prove scritte dei concorsi per dirigente (saltando la preselezione). La collaborazione con il sistema universitario, peraltro, dovrebbe svolgersi anche sul piano dei corsi di laurea: le università dovrebbero essere incentivate a predisporre corsi di laurea corrispondenti alle esigenze formative delle amministrazioni (e non alle capacità o esigenze delle università) e in questi corsi di laurea potrebbe cominciare a svolgersi la selezione dei futuri dipendenti pubblici, con un sistema di accesso a numero chiuso, esami e accesso privilegiato ai concorsi;
- III. il corso-concorso per dirigenti dovrebbe svolgersi ogni anno, come previsto dalla legge. Il modello di reclutamento-formazione del corso concorso dovrebbe essere esteso anche ad amministrazioni diverse da quelle statali. Andrebbe attuata la previsione del corso-concorso per funzionari;
- IV. le materie di formazione dovrebbero essere individuate con cura, privilegiando quelle strategiche, quali l'innovazione digitale, e comunque ritagliandole sulle carenze del personale in servizio. La formazione dovrebbe essere il più possibile adeguata alle esigenze del singolo dipendente, attraverso un assessment iniziale delle competenze richieste e di quelle possedute. Anche in questo caso, l'esperienza recente della Sna è un buon esempio;
- V. è molto importante che all'elaborazione dei piani di formazione provvedano con puntualità e impegno: non deve trattarsi di un adempimento burocratico, da svolgere in modo ripetitivo, ma di un 'importante occasione di programmazione dello sviluppo delle risorse umane;
- VI. le strutture di formazione devono offrire alle amministrazioni, con adeguato anticipo, un quadro chiaro e costante dell'offerta formativa, che deve essere continuamente adeguata alle esigenze delle amministrazioni, ma anche oggetto di tempestiva programmazione;
- VII. la formazione, soprattutto iniziale, dovrebbe comprendere, ove possibile, anche esperienze di lavoro in strutture diverse da quella di appartenenza, incluse imprese private, con le quali potrebbero svilupparsi specifici protocolli di collaborazione;
- VIII. le stesse modalità di formazione dovrebbero essere ripensate, introducendo anche meccanismi frequentemente applicati nelle imprese privati, quali, ad esempio, il *coaching* individuale soprattutto a beneficio dei dirigenti.

10. La responsabilità disciplinare e i licenziamenti. – Un'efficace gestione del personale implica una reale possibilità del datore di lavoro di reagire alle violazioni, da parte dei dipendenti, dei loro obblighi. In questo senso, la responsabilità disciplinare è un'importante leva di gestione del personale, che peraltro nel settore pubblico ha inevitabili peculiarità, che dipendono dalla peculiarità delle amministrazioni come datori di lavoro: della loro complessità organizzativa, della distribuzione delle responsabilità al loro interno, degli incentivi e dei

disincentivi per i dirigenti, della lontananza dei veri “padroni” dell’amministrazione, cioè i cittadini.

Da queste peculiarità dipende, tra l’altro, l’obbligatorietà dell’azione disciplinare del dirigente pubblico nelle ipotesi di illecito e la possibilità di essere reintegrati negli uffici pubblici in caso di accoglimento del ricorso avverso il licenziamento.

Esperienze straniere

In diciannove dei paesi OCSE è ammesso il licenziamento in caso di scarso rendimento del dirigente; tra questi, oltre all’Italia, licenziamenti a causa di cattiva *performance* sono previsti in Germania, Grecia, Inghilterra, Spagna, USA mentre sono assenti in Francia¹.

Il settore privato

Nel settore privato, nel nostro ordinamento, è sostanzialmente impossibile licenziare legittimamente il personale non dirigente - e dunque evitare conseguenze almeno economiche - a meno che non si commettano atti individuali molto gravi. Lo spauracchio del licenziamento spaventa pochissimo anche perché nella fase giurisdizionale il giudice può reintegrare facilmente il lavoratore (impiegato o funzionario) in azienda, soprattutto con riferimento al personale assunto prima del c.d. *Jobs Act* introdotto nel 2015.

L’obiettivo dell’azienda è evitare quando possibile il licenziamento del personale non dirigente (che macchia peraltro la reputazione del dipendente, rendendogli complicato cogliere nuove opportunità lavorative) e arrivare piuttosto a una risoluzione consensuale (anche nel caso di potenziale licenziamento disciplinare) come opzione preferita anche dal dipendente.

Per i dirigenti valgono regole diverse: maggiore flessibilità di azione del datore di lavoro e maggiore mobilità in uscita, considerando anche che il giudice può solo condannare economicamente il datore di lavoro ad un risarcimento nei limiti di quanto previsto dal CCNL, ma non può reintegrare il dirigente in azienda (salvo caso di discriminatori o persecutori).

Aspetti problematici

Sebbene il licenziamento non costituisca un effettivo strumento di incentivo/disincentivo nella gestione del personale neanche nel settore privato, appare auspicabile che la PA gestisca il momento patologico come un privato ovvero attivando tutte le leve per incentivare i comportamenti virtuosi del dipendente, sia ricorrendo, laddove ve ne siano i presupposti, all’apertura di un procedimento disciplinare.

Nonostante un impianto normativo molto dettagliato, il pubblico impiego restituisce, ancora oggi, l’immagine di settore *legibus solutus*. Quali le ragioni?

Vi è, prima di tutto, un problema culturale: il d.lgs. n. 165/2001 (modificato dalla c.d. riforma Brunetta) e i singoli contratti collettivi, prevedono (e procedimentalizzano), nel settore pubblico, provvedimenti sanzionatori e licenziamenti per giusta causa e giustificato motivo, analoghi (se non maggiori rispetto) al settore privato; nonostante ciò, a prescindere dalla comune esigenza di utilizzare lo strumento sanzionatorio come *extrema ratio*, gli interventi da adottare in caso di criticità nello svolgimento del rapporto di lavoro da parte del dipendente sono ritenuti, spesso dagli stessi dirigenti, privi di base normativa o con deroghe tali al diritto comune da renderle, in pratica, una soluzione difficilmente percorribile.

Sulla residualità dello strumento sanzionatorio, peraltro, ha contribuito, a volte, anche il ruolo dei sindacati, che non hanno saputo selezionare le ipotesi meritevoli di tutela sindacale rispetto agli altri comportamenti giustamente sanzionati.

D’altra parte, la scelta di irrogare sanzioni disciplinari, almeno per contestare lo scarso rendimento del dipendente pubblico, si scontra con l’attuale organizzazione del lavoro del pubblico impiego; in effetti, una programmazione del lavoro pubblico incentrata prevalentemente su orario e presenza in ufficio, si è tradotta, finora, in una maggiore attenzione alle patologie di tale organizzazione del lavoro (basti pensare alle problematiche relative al cartellino marcatempo e alle frodi nella sua compilazione), così trascurando, però, le verifiche sull’effettivo impegno e sui risultati ottenuti nel proprio lavoro; a ciò si aggiunga l’assenza, in

¹ *Government at a Glance* 2019, in <https://www.oecd-library.org>.

capo al datore di lavoro pubblico, di strumenti in grado di stimolare il dipendente o accompagnarlo all'uscita, come nel settore privato.

Infine, l'attuale rapporto, disegnato dal legislatore da ultimo nel 2001, tra procedimento disciplinare e procedimento penale, unitamente alle problematiche evidenziate in precedenza, ha contribuito a rallentare l'azione amministrativa in questo settore: gli uffici preposti hanno preferito, anche nelle ipotesi in cui non era prevista la sospensione automatica della procedura, attendere gli esiti dei procedimenti penali in corso, senza farsi carico di autonome valutazioni in termini di sussistenza e gravità dell'illecito disciplinare.

Proposte

La principale differenza sulla applicazione di sanzioni disciplinari e licenziamento tra il settore pubblico e il settore privato è rappresentata dal fatto che il datore di lavoro privato ha forti motivazioni a utilizzare la leva disciplinare, il datore di lavoro pubblico, invece, tende spesso a non utilizzarla se non è costretto.

In questa materia, allora, il problema è, soprattutto, di corretta attuazione delle norme già esistenti più che di introduzione di nuove norme; di conseguenza, occorrerebbe:

- I. responsabilizzare i dirigenti e le amministrazioni pubbliche a dare attuazione a quanto già esistente, senza modificare un quadro normativo in linea di massima completo;
- II. prevedere come obbligatorio che il dirigente dia conto, nella relazione della propria attività, degli addebiti contestati ai propri dipendenti e dei procedimenti disciplinari attivati nel periodo oggetto di valutazione, nonché dei loro esiti; allo stesso modo, in caso di provvedimenti di riforma degli atti dell'ufficio pubblico diretto o di sentenze di condanna al risarcimento del danno, delle soluzioni adottate e delle eventuali responsabilità disciplinari;
- III. rafforzare l'autonomia del procedimento disciplinare eliminando la possibilità di sospendere il procedimento in caso di particolare complessità dell'accertamento dell'illecito (art. 55 ter, co. 1, d.lgs. 165/2001) o gravando questa scelta di specifici oneri motivazionali; le amministrazioni, infatti, tendono ad abusare di tale sospensione, nonostante dovrebbe essere eccezionale;
- IV. prevedere provvedimenti adottati dai dirigenti nei confronti dei dipendenti pubblici, privi di natura disciplinare e volti a favorire l'autocorrezione di situazioni di criticità. La natura non sanzionatoria consentirebbe di lasciare tale strumento in capo al dirigente anche per le criticità di maggiore rilievo, consentendogli di verificarne gli esiti; allo stesso tempo si garantirebbe al dipendente una possibilità di autocorrezione senza che tale misura incida sul singolo fascicolo personale; tali provvedimenti, ove inattuati, consentirebbero procedimenti sanzionatori più celeri (e meno sindacabili).
In sintesi, se il dirigente preferisce non utilizzare lo strumento sanzionatorio, può essere utile uno strumento che gli consenta di far rilevate in modo formale quello che non funziona, indicando tempi e modi del miglioramento.

Sommario e conclusioni. – La qualità dell'amministrazione pubblica dipende in gran parte dalla qualità del personale che vi lavora. Oltre a reclutarlo in modo appropriato (su cui si veda il paper IRPA "Come può la pubblica amministrazione reclutare le migliori competenze? Le buone pratiche"), occorre saperlo gestire, con l'obiettivo di tenere sempre elevata la consapevolezza della missione e la motivazione a raggiungere i migliori risultati. Come in ogni organizzazione, l'obiettivo indicato è tutt'altro che scontato: esso va perseguito sì con grande tenacia, ma a partire dalla disponibilità di uno strumentario che sia all'altezza delle sfide. In questo testo si passano quindi in rassegna le principali leve di incentivo e disincentivo, evidenziando criticità e spunti per possibili soluzioni, tenendo a mente alcune esperienze nazionali e straniere, senza pretesa di esaustività. Gli aspetti esaminati sono: la contrattazione collettiva, la strategia per favorire l'attrattività del settore pubblico, l'organizzazione e la gestione del personale, la misurazione e valutazione delle *performance*, le premialità economiche e non economiche, la struttura delle carriere e delle retribuzioni, il *welfare* integrativo, la mobilità, la formazione, la responsabilità disciplinare e i licenziamenti. Si rappresentano di seguito le principali risultanze dell'analisi.

Per quanto riguarda la contrattazione collettiva, sarebbe opportuno avviare una discussione con le organizzazioni sindacali per provare a: i) riservare un maggiore spazio regolatorio alla contrattazione individuale, per permettere al datore di lavoro pubblico di valorizzare anche gli elementi di differenziazione fra i pubblici dipendenti e ii) incentivare la contrattazione integrativa a ridurre le disparità di trattamento fra i dipendenti di amministrazioni omogenee, per permettere anche alle amministrazioni meno “attraenti” di poter competere sul piano economico con le altre.

Va, in secondo luogo, definita un’attenta strategia per favorire l’attrattività del settore pubblico in termini di motivazione, spirito di appartenenza, mantenimento delle competenze. Una strategia che sappia raccontare l’amministrazione ed evidenziare le opportunità e le prospettive, in modo da renderla riconoscibile e in grado di mobilitare e motivare il personale. Occorre fugare l’idea spesso diffusa del cd. posto fisso o del temporaneo parcheggio in vista di altre destinazioni e promuovere invece quella di una carriera brillante, possibile da coltivare e da conseguire all’interno della stessa amministrazione. Sarebbe utile tracciare, nella massima trasparenza possibile, percorsi di carriera credibili, ai quali possano ambire i più meritevoli, ispirandosi ai modelli del *Career Development Plan* britannico e dell’*Individual Development Plans* statunitense.

Quanto all’organizzazione e gestione del personale, occorre ragionare su un oculato bilanciamento tra accentrato e decentramento del potere di gestione del personale e investire sulla qualità dei dirigenti responsabili, dando loro maggiore spazio decisionale. Similmente al settore privato, il dirigente pubblico dovrebbe costituire una figura centrale, che intermedia nella gestione individuale del personale e al quale è in buona parte rimessa la realizzazione concreta della strategia dell’amministrazione nella gestione delle risorse umane, ed essere conseguentemente valutato per le sue competenze manageriali. Le rilevazioni dei carichi di lavoro dovrebbero poi assumere rilievo centrale nella dislocazione (quantitativa e qualitativa) del personale all’interno dell’amministrazione.

Con riguardo alla misurazione e valutazione delle *performance*, si dovrebbe razionalizzare e semplificare la normativa di riferimento, assicurare un maggior coinvolgimento dell’organo di indirizzo politico, anche con l’ausilio dell’OIV, migliorare la qualità dei controllori, chiarire la natura dell’OIV e rafforzarne la posizione, rendere i controlli gestionali strumenti atti a promuovere processi di miglioramento organizzativo dell’amministrazione, recuperare una gestione unitaria degli indirizzi, istituendo un’apposita struttura indipendente di indirizzo e audit generale, che possa coordinarsi con gli OIV nelle amministrazioni..

In relazione alle premialità, queste andrebbero sviluppate nella duplice prospettiva di riconoscimenti economici e non economici. Occorre, innanzitutto, garantire che la contrattazione decentrata sia uno strumento di incentivazione della produttività dei dipendenti, e non di crescita retributiva generalizzata. È di fondamentale importanza individuare meccanismi capaci di differenziare le retribuzioni in base al merito. Al riguardo, il ricorso allo strumento del *bonus* può avere un minore rischio di automatismo rispetto all’aumento di stipendio. Alla maggiore discrezionalità decisionale del dirigente dovrebbe corrispondere una corretta valutazione della loro performance: soltanto in tal caso il manager pubblico sarà a sua volta incentivato a differenziare gli strumenti premiali, servendosi per raggiungere risultati migliori. Utili spunti potrebbero trarsi dal meccanismo del *Pay for Performance Compensation System* statunitense. Bisognerebbe poi potenziare gli incentivi non economici, valorizzando le prospettive di carriera interne ed esterne all’amministrazione di appartenenza e valorizzando la formazione e altre iniziative senza impatto finanziario (come, per esempio, l’inserimento del dipendente meritevole in un team di talenti o di soggetti che hanno accesso diretto al vertice).

Per quanto attiene alla struttura delle carriere e delle retribuzioni, sarebbe utile – come il Governo sembra voler fare – istituire un’area “quadri” nella pubblica amministrazione, con un adeguato riconoscimento giuridico e un trattamento economico significativamente superiore a quello dei funzionari, modificare la normativa delle progressioni in carriera, per ammettere i migliori tra i funzionari pubblici a passaggi tra le aree, consentendo sia l’avanzamento a quadro, sia a dirigente, senza partecipare necessariamente a nuovi concorsi, e superare la disciplina delle progressioni economiche, basate eminentemente su titoli e anzianità e avvertite come meri automatismi stipendiali. Anche in questa area, andrebbe ampliata la discrezionalità del superiore gerarchico nell’attribuzione delle valutazioni individuali, anche ai fini delle progressioni

professionali. Sembrano infine maturi i tempi per un ripensamento del cd. “tetto stipendiale”, onde superare l’attuale disincentivo per i dirigenti apicali ad assumere nuove o maggiori responsabilità.

Per quanto concerne il welfare *integrativo*, questo andrebbe potenziato in funzione perequativa, migliorando l’offerta e valorizzandolo quale importante strumento di leva gestionale. In quest’ottica potrebbe essere utile collegare la fruizione di una parte del *welfare* integrativo al ciclo di valutazione della performance, così come già sperimentato nel settore privato.

In relazione alla mobilità nel pubblico impiego, essa deve essere favorita soprattutto in termini funzionali, come strumento di crescita professionale. A tal fine, si potrebbe agire su diversi piani e, in particolare: a) sulla formazione, prevedendo obbligatoriamente (almeno per la dirigenza) adeguati periodi di applicazione iniziale e in corso di rapporto presso altri enti, anche privati o internazionali; b) sulla rotazione tra funzioni, eliminando i tetti quantitativi agli incarichi di una amministrazione che possono essere affidati a dirigenti di altre amministrazioni; c) sul piano degli incentivi, sia con vantaggi di carriera ai dirigenti disponibili ad accettare una maggiore mobilità funzionale, sia concependo la stessa mobilità come un premio per i dirigenti più capaci. Occorre quindi ripensare alcune scelte legislative che, mosse da preoccupazioni finanziarie, hanno ostacolato la mobilità funzionale (quali l’imposizione di tetti stipendiali in caso di affidamento di nuovi incarichi direttivi presso altre amministrazioni o la soppressione dell’*ad personam* concesso nei casi di mobilità tra carriere con diversi trattamenti economici), nonché sviluppare la mobilità tra pubblico e privato, rimuovendo i limiti posti dall’art. 23-bis del d.lgs. n. 165/2001.

Nella formazione del personale bisogna investire molto di più di quanto si faccia attualmente, allineandosi agli standard degli altri paesi occidentali. La formazione deve essere erogata a tutti i dipendenti, in relazione ai loro bisogni formativi (e non come premio), e deve privilegiare le competenze strategiche, come quelle digitali. Le strutture di formazione andrebbero potenziate, anche con sinergie con il sistema universitario e delle imprese. Più che nuove norme, serve una corretta applicazione di quelle esistenti, con riferimento sia alla formazione iniziale (in particolare, il puntuale svolgimento dei corsi-concorsi), sia a quella permanente, che deve essere programmata con cura.

Per quanto riguarda la responsabilità disciplinare e i licenziamenti, è necessario promuovere una decisa azione sul fronte culturale poiché il datore di lavoro pubblico, rispetto al datore privato, non utilizza la leva disciplinare se non è costretto.

Il problema è, quindi, di corretta attuazione delle norme già esistenti nel pubblico impiego più che di introduzione di nuove norme; di conseguenza, sarebbe sufficiente rafforzare la responsabilità e gli obblighi informativi delle scelte del dirigente nell’utilizzo o meno della leva disciplinare nell’ufficio diretto.

Da ultimo si potrebbero introdurre provvedimenti adottati dai dirigenti, nei confronti dei loro dipendenti, privi di natura disciplinare e volti più a favorire, con tempi e modi indicati dal dirigente, l’autocorrezione di situazioni di criticità del lavoro svolto dai singoli o dall’ufficio.