

INTRODUZIONE

di *Carlo Dell'Aringa e Giuseppe Della Rocca*

La raccolta di saggi di seguito presentati vuole arricchire la riflessione sui temi che riguardano la riforma del lavoro pubblico. A differenza di una nostra precedente pubblicazione (Dell'Aringa, Della Rocca 2007), che era focalizzata principalmente sulla contrattazione collettiva e che ripercorreva i temi propri della riforma del '93, questo volume insiste su un ambito più ampio di contenuti che riguardano ulteriori aspetti di funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

Anche nel presente volume vi sono contributi che analizzano le caratteristiche delle relazioni sindacali nel pubblico impiego, in particolare le dinamiche retributive e l'evoluzione del modello di contrattazione. A questi se ne affiancano però altri che, sinteticamente, fanno riferimento agli effetti della crisi economica, ai sistemi di valutazione e delle strutture oltre che del personale, al ruolo dei dirigenti e ai problemi inerenti la produttività nonché ai legami tra nuove tecnologie e modelli organizzativi.

Su questo stesso percorso, si è mossa la legge delega del 7 agosto 2015 n. 24, cui sono seguiti, in rapida successione, i decreti di attuazione. Purtroppo queste iniziative legislative sono andate incontro alla censura della Corte Costituzionale. Nel presente volume se ne parla come di iniziative dai contenuti interessanti che, indipendentemente dalla loro mancata attuazione, si prestano ad essere commentate e confrontate con l'attuale situazione del pubblico impiego, soprattutto per quello che riguarda il campo della dirigenza.

I progetti dei decreti legislativi, poi decaduti, affrontano aspetti diversi e tutti importanti per il buon andamento delle

pubbliche amministrazioni. Il filo conduttore è dato dal tentativo sia di rispondere alle richieste della collettività per avere servizi pubblici di maggiore qualità e a costi inferiori, sia di affrontare i gravi problemi posti dalla crisi economica che attanaglia il nostro paese da ormai otto anni. La Pubblica Amministrazione non può più limitarsi ad essere attore ininfluente, non coinvolto nei processi di riorganizzazione del Sistema Italia, bensì deve essere attore strategico per rilanciare il paese, con la revisione dei propri meccanismi interni e di relazioni del lavoro, verso un processo di crescita più solida e duratura.

Gli ostacoli non mancano. Basti pensare alla necessità di contenere il debito pubblico, che è oggi ai suoi massimi storici, e alla graduale perdita di competitività che caratterizza il nostro paese da ormai diversi decenni. Sono fenomeni che hanno portato ad una serie di misure che impongono alle amministrazioni non solo stringenti vincoli di bilancio e tagli della spesa, ma anche e principalmente il miglioramento dei servizi essenziali per le famiglie e le imprese.

Si è in una situazione di precarietà anche a causa del cattivo esito dei ripetuti tentativi di riforma che hanno caratterizzato questi ultimi decenni. Governo e Parlamento si sono sempre occupati di riforme amministrative e i risultati sono stati spesso deludenti, soprattutto se confrontati con i propositi iniziali. Limitandosi agli ultimi cinquant'anni, il punto di partenza per individuare i problemi, nonché gli strumenti per una modernizzazione del lavoro pubblico, può essere individuato nel Rapporto Gianini (1979), ministro della Funzione Pubblica dall'aprile 1979 ad ottobre, hanno fatto seguito i progetti finanziati dal CNR e il rapporto Cassese del 1993, che ha ispirato la legge n. 29 del '93, le leggi Bassanini del periodo 1996-2001 e da ultimo del 2009.

Certo riformare è difficile per diverse ragioni, quali le resistenze dei gruppi organizzati, l'applicazione spesso parziale e frammentata delle norme, gli effetti inattesi degli interventi, gli errori di impostazione e di implementazione, le distorsioni introdotte nei meccanismi istituzionali e anche i passi indietro, i ripensamenti che spesso caratterizzano il processo di riforma.

Se si considera l'esperienza di questi anni, non si può negare che all'origine delle riforme ci fossero intuizioni valide

e argomenti convincenti. Ciò che è mancato è stata la continuità nella implementazione, la capacità di effettuare progetti di fattibilità *ex ante* e verifiche *ex post* sui risultati raggiunti. Le riforme si sono talvolta esaurite nella predisposizione di un coerente e rigoroso apparato legislativo privo dei necessari strumenti che potessero “dare gambe” alle norme e vincere le resistenze e i comportamenti passivi, riparare gli errori, raddrizzare il percorso tutte le volte in cui non andava nella direzione desiderata.

I contributi di questo volume non vogliono certo elaborare un nuovo modello di riforma, né individuare rimedi decisivi e definitivi alle carenze della nostra amministrazione. Possono però aiutare la riflessione, analizzando le esperienze, discutendone sia i successi che gli insuccessi e individuando possibili soluzioni e alternative. In queste pagine iniziali si presentano alcuni aspetti rilevanti o paradigmatici che si ritrovano nei contributi, questi ultimi vengono suddivisi in tre sezioni, con l'intenzione di fornirne una utile chiave di lettura.

1. Contrattazione e retribuzioni

In molti paesi dell'Unione Europea la Pubblica Amministrazione è stata uno dei principali ambiti di intervento delle politiche governative in risposta alla crisi economica e finanziaria del 2008 e degli anni successivi. Questo è il focus del saggio di Bordogna che analizza le caratteristiche e gli effetti della politica di “austerità” sul lavoro pubblico.

Nel quadro dei rafforzati vincoli della nuova *governance* economica della UE, per molti paesi il contenimento della spesa pubblica, di cui salari e stipendi dei dipendenti pubblici sono una parte rilevante, è diventato un imperativo ineludibile. Ciò ha riguardato in primo luogo i paesi a maggiore vulnerabilità delle finanze pubbliche, Irlanda, Grecia, Portogallo, Cipro, e in parte Spagna e Italia. Tuttavia, in aggiunta, e talvolta a dispetto, della crisi dei debiti sovrani, altri fattori hanno influenzato gli interventi sulla Pubblica Amministrazione; tra questi l'orientamento politico e ideologico delle coalizioni al potere.

Esempi istruttivi in proposito sono i casi del Regno Unito, che ha tempestivamente adottato politiche severe per così dire “in eccesso” rispetto al grado di vulnerabilità finanziaria, e della Francia, che dapprima ha reagito alla crisi con un consistente stimolo fiscale e poi ha ritardato e contenuto le politiche di austerità, nonostante un perdurante quadro di finanza pubblica problematico. Anche Olanda e Spagna sono casi interessanti sotto questo profilo, il primo più vicino all’esperienza della Gran Bretagna, il secondo a quella della Francia.

Il quadro che ne emerge è dunque piuttosto variegato. In generale, la severità delle politiche di contenimento della spesa pubblica e i loro effetti sembrano essere stati più pronunciati nei paesi della vecchia EU15 che nei paesi ex-comunisti dell’Europa Centrale e Orientale, sebbene con significative eccezioni e differenze in entrambi i campi.

Nel saggio di Bordogna sono considerati gli effetti quantitativi delle politiche governative sia sui livelli occupazionali che sulle dinamiche retributive e del costo del lavoro. Sotto il profilo della consistenza del personale, alla fine della crisi 2014/2015, il settore pubblico in molti paesi europei, Italia compresa, pesava meno sulle finanze pubbliche rispetto ai periodi precedenti.

Bordogna rivolge l’attenzione anche alle conseguenze qualitative sulle istituzioni e non vi è dubbio, a questo proposito, che i “tagli” apportati abbiano indebolito il potere contrattuale dei lavoratori e dei sindacati.

Se questo sia stato sufficiente a produrre una trasformazione permanente, spostando in maniera strutturale il potere contrattuale a favore del datore di lavoro pubblico, così come era successo nel settore privato di importanti paesi industrializzati in seguito alla globalizzazione dell’economia e ai processi di de-regolazione, resta questione aperta. Molto dipenderà, secondo Bordogna, dall’evoluzione della crisi e dalle risposte dei Governi. Dopo otto anni, però, si può dire che alcuni cambiamenti, in particolare l’aumentato ruolo dei mercati internazionali e degli attori sovranazionali, non sono solo transitori, e i loro effetti dureranno almeno nel medio periodo, rafforzando la determinazione dei Governi a continuare le politiche sinora seguite.

Il caso dell'Italia non è dei migliori da questo punto di vista, come risulta anche dai dati presentati e commentati nel saggio di De Novellis e Signorini.

La spesa per il personale pubblico in Italia ha evidenziato una riduzione che non ha precedenti nella storia della nostra economia, e che si presenta come eccezionale anche nel confronto internazionale.

Nonostante dunque le politiche di contenimento siano state particolarmente severe, la sostenibilità dei livelli attuali di tali spese non è migliorata molto. Questo soprattutto per la contestuale ampia contrazione del livello del PIL. Misurando la spesa per il personale in percentuale del PIL, si osserva come questa sia risultata nel complesso stabile, in quanto l'andamento sfavorevole del denominatore di tale rapporto (il PIL) ha compensato l'effetto delle misure di contenimento sul numeratore (le spese per il personale).

In generale, l'incidenza assoluta del costo sostenuto per i dipendenti pubblici non è in Italia disallineata rispetto ai valori delle altre maggiori economie avanzate, e lo stesso vale per quanto riguarda il peso dei dipendenti pubblici sul totale dell'occupazione.

L'incidenza del pubblico impiego tende d'altra parte a riflettere soprattutto il diverso ruolo dello Stato nell'economia ed essenzialmente le scelte in termini di peso della componente pubblica rispetto a quella privata negli ambiti della sanità e dell'istruzione. Oltre a questo, un altro fattore che influenza il peso assoluto dei dipendenti è la propensione ad acquisire servizi dai privati, con conseguente contrazione dell'occupazione nel settore pubblico.

La spesa per il personale ha evidenziato andamenti peculiari. In particolare, negli ultimi anni sono state adottate misure di blocco dei livelli retributivi, insieme a misure che hanno inciso sul *turnover* dei dipendenti, consentendo di sostituire solamente una quota dei dipendenti in uscita per pensionamento.

Per valutare la portata degli interventi sul costo del lavoro può essere utile considerare l'andamento del rapporto fra il costo del lavoro medio dei pubblici dipendenti e quello dei dipendenti del settore privato. Dai dati di contabilità nazionale,

questo rapporto mostra una continua crescita sino al 2007 per poi diminuire velocemente e tornare al valore di inizio degli anni Novanta. L'andamento altalenante di questo rapporto mostra come l'impennata degli stipendi pubblici che era stata osservata nel corso della prima metà degli anni Duemila sia stata successivamente assorbita.

D'altra parte, l'andamento relativo dei redditi fra pubblico e privato non rende sufficientemente conto della discontinuità che si è realizzata in questi ultimi anni rispetto ai trend storici in termini di evoluzione delle retribuzioni dei pubblici dipendenti, dato che anche nel privato con la crisi si è osservata una decelerazione dei salari.

Anche sul versante dei livelli occupazionali le politiche sono state molto severe. Secondo la contabilità nazionale, rispetto ai massimi della prima metà dello scorso decennio, si è registrata una diminuzione di circa il 10%, pari a ben 340mila unità di lavoro in meno. La contrazione è avvenuta prevalentemente dopo il 2007 e sino al 2013, mentre sembra essersi interrotta nel corso della fase più recente.

Fino ad ora, le politiche di ridimensionamento dello stock di occupati pubblici, se hanno avuto effetti positivi in termini di minore spesa e di riduzione della consistenza dell'organico, non sembrano essere state accompagnate da una complessiva riorganizzazione della P.A.

A conferma di quanto appena affermato, il saggio osserva la presenza di importanti divari nella distribuzione regionale degli occupati, non sempre coerenti con le diverse esigenze dei territori né con la qualità dei servizi offerti.

È quindi necessario che il processo sia governato al fine di produrre aumenti di efficienza. Maggiori livelli di produttività possono infatti richiedere ammodernamenti tecnologici e aggiornamenti dei processi produttivi, che richiedono a loro volta nuove professionalità, soprattutto per assecondare l'utilizzo delle nuove tecnologie dell'ICT.

Intervenire sul personale senza riformare le strutture organizzative è pericoloso. Il saggio di Sestito sviluppa questo concetto. E sviluppa anche un concetto parallelo: le politiche retributive non devono solo esser più razionali nel senso di evitare il

susseguirsi di lunghi blocchi dei redditi con successivi disordinati recuperi, ma devono essere soprattutto attente agli effetti più “micro” e ai legami con gli assetti organizzativi. Alla fine, se si considera un trend sufficientemente lungo, che taglia i punti alti e i punti bassi del ciclo, le retribuzioni dei pubblici dipendenti non possono dirsi elevate.

L’obiettivo di spendere meno (condivisibile, visto che gli alti costi dell’impiego pubblico alla lunga comportano necessariamente una più elevata pressione fiscale) è stato raggiunto con un appiattimento delle retribuzioni, anziché con politiche salariali e organizzative capaci di innescare un aumento di produttività e di efficacia.

Sestito sostiene che il pur encomiabile tentativo di superare l’appiattimento delle paghe pubbliche è praticamente fallito perché non si sono perseguite politiche retributive differenziate per amministrazione. Si è puntato su modalità e procedure troppo omogenee trascurando il fatto che peso e natura degli incentivi debbono esser differenziati in relazione all’attività concretamente svolta; ne è risultata così depotenziata l’efficacia degli stessi incentivi.

Eppure, secondo Gasparini e Mastogiuseppe, nell’intenzione del legislatore degli anni Novanta, la novità della “contrattualizzazione” del rapporto di lavoro stava nel favorire anche l’innovazione organizzativa e l’evoluzione dei modelli di gestione delle risorse umane. Si era ritenuto che meno regole dal centro e più regole definite localmente, in modo condiviso, fossero la cornice ideale per innovare; che contrattazioni più trasparenti fossero preferibili a contrattazioni più opache e legate ad interessi corporativi; che gestire il rapporto di lavoro con la capacità e i poteri del privato (salvo le poche regole speciali di tipo pubblicistico strettamente necessarie), avrebbe potuto dare più spazio e più flessibilità all’azione dei dirigenti; che il contratto collettivo (sia nazionale che integrativo), fosse lo strumento per tenere in equilibrio tutte queste esigenze.

Anche secondo i due autori l’esperienza ha mantenuto solo in parte le promesse, con la contrattazione di secondo livello correlata assai debolmente con produttività e qualità dei servizi; con la debolezza strutturale della parte pubblica nella

contrattazione integrativa accompagnata da cedimenti sul piano retributivo; con l'incerta capacità di sostenere processi innovativi.

Tutto ciò ha portato a dubitare fortemente della capacità della "contrattualizzazione" di favorire processi innovativi e di sviluppo dell'efficacia e dell'efficienza del lavoro pubblico. La cartina di tornasole di questo mutato atteggiamento è certamente rappresentata dalla tendenza, negli ultimi anni, a "ri-pubblicizzare" ambiti tipici della contrattazione e della gestione del rapporto di lavoro, accompagnata anche da una crescente divaricazione tra privato e pubblico nella regolazione della contrattazione. Si è quindi assistito sia all'imposizione per via legislativa di "vincoli stretti" (tetti di spesa basati sulla spesa storica) sulle risorse utilizzabili dal secondo livello negoziale, sia alla sottrazione di materie e ambiti alla contrattazione collettiva, accompagnata anche da limitazioni ai modelli di relazione su cui era imperniato il sistema della partecipazione sindacale.

Questo ulteriore passaggio non è peraltro esente da rischi. Per avere un giudizio più equilibrato è necessario ricordare quale fosse la situazione del pubblico impiego ante contrattualizzazione e quali i problemi che si intendeva superare. Si verificherà comunque che, nonostante i cambiamenti della cornice, alcuni problemi sono rimasti irrisolti.

Uno di questi è l'incapacità di realizzare una efficace politica dei premi e degli incentivi. E qui si ritorna a Sestito secondo cui i premi veri e propri sono essenzialmente uno strumento manageriale, da adattare al singolo contesto operativo; non si prestano pertanto ad una integrale definizione in sede di contrattazione collettiva, né, tantomeno, a una rigida predeterminazione legislativa. Gli sbandamenti che si sono verificati tra una contrattualizzazione spinta e il ritorno allo strumento legislativo mostrano le incertezze e le incapacità di realizzare politiche dei compensi orientate ai risultati e alla produttività.

Quali suggerimenti possono essere utili, quindi, per rendere la contrattazione aziendale più capace di legare gli aumenti retributivi alla produttività?

Il saggio di Dell'Aringa tenta di dare una risposta, sia pur parziale, a questo interrogativo.

Le recenti riforme delle leggi di bilancio consentono passi avanti in tal senso. Esse, infatti, permetteranno di dare più autonomia finanziaria alle singole amministrazioni, così come succede in altri paesi, soprattutto quelli di tradizione anglosassone. Queste ultime, nel rispetto rigoroso dei vincoli generali di bilancio, hanno autonomia nel fissare le retribuzioni dei propri dipendenti, calibrandole su professionalità, meriti e risultati conseguiti dai singoli lavoratori.

Andare in questa direzione implica, innanzitutto, risolvere alcuni punti deboli del modello di determinazione delle retribuzioni che ci è stato consegnato dalle riforme degli anni Novanta.

Una prima debolezza consiste nel doppio livello di contrattazione. È un dato di fatto che gli aumenti concessi a livello aziendale solo raramente sono di natura variabile, così come la legge imporrebbe. Essi spesso sono di natura fissa, sia che si tratti di indennità generalizzate a livello di intero comparto, sia che si tratti di progressioni orizzontali di carriera di cui si è fatto intenso utilizzo negli anni che hanno preceduto la crisi. Il salario cosiddetto accessorio è costituito in larga misura da componenti fisse che si aggiungono ai minimi tabellari stabiliti dai contratti nazionali.

Occorre inoltre considerare che le risorse sono scarse e dunque sono incerte le prospettive di futuri aumenti retributivi. L'inflazione è molto bassa e il debito pubblico è ancora molto alto. Il tempo dell'austerità non è dunque purtroppo finito.

In queste condizioni i due livelli rischiano di sovrapporsi in uno spazio molto limitato. Per ovviare a questa difficoltà, al livello nazionale dovrebbe essere consegnato un ruolo specifico che si potrebbe articolare in due funzioni precise: la determinazione di salari minimi come rete protettiva e il coordinamento della contrattazione aziendale. In questo quadro si lascerebbe essenzialmente alla contrattazione aziendale il ruolo di determinare modalità e tempi della dinamica delle retribuzioni, così da creare almeno le condizioni necessarie (anche se non sufficienti) per legare i compensi alle prestazioni conseguite.

La seconda debolezza sta nel ruolo che devono avere i dirigenti nel programmare l'attività, nel proporre gli obiettivi di efficienza da raggiungere, nel valutare i risultati e nel legare a questi gli aumenti retributivi.

Una cosa sembra certa a Dell'Aringa e cioè che sarà difficile rimanere in mezzo al guado come è successo sinora, con una contrattazione aziendale che è stata solo strumento per aumentare le componenti fisse delle retribuzioni e nell'ambito della quale i dirigenti hanno distribuito le risorse disponibili in modo indifferenziato, senza sufficiente attenzione al merito e ai risultati.

Se non si riuscisse a rimediare a questi punti deboli che tengono bloccato il nesso virtuoso produttività-salario, secondo Dell'Aringa tanto varrebbe ritornare al passato, ovvero a un sistema centralizzato di determinazione delle retribuzioni che garantirebbe almeno il controllo dei conti pubblici. Per i necessari e indilazionabili miglioramenti di efficienza e aumenti di produttività del lavoro pubblico, bisognerebbe allora pensare ad altri interventi e ad altri strumenti.

2. Efficienza ed efficacia

Efficacia ed efficienza sono le due modalità fondamentali con cui deve svolgersi l'attività amministrativa. L'efficacia è la capacità di soddisfare i bisogni della collettività con la fornitura di servizi appropriati. L'efficienza è la capacità di produrre i servizi al minor costo.

Il tema della produttività e della valutazione dei risultati costituisce, quindi, l'aspetto dirimente e non risolto della contrattazione collettiva e anche dell'amministrazione pubblica in generale. Si può sostenere, come si è fatto sino ad oggi, che la produttività non è l'unico problema della P.A.; ma è certamente un problema importante nel medio e lungo periodo, e in tempi di crisi, è quasi tutto. Non solo se si guarda alla spesa e al debito pubblico, ma anche ai principali diritti dei cittadini e allo sviluppo dei servizi pubblici.

Barone, Mancini, Palumbo, discutono dei metodi e degli indicatori delle prestazioni dei servizi pubblici in Italia. Presentano misure su dati oggettivi, di efficacia per sanità, comuni, giustizia, servizi per l'infanzia, raccolta rifiuti; di efficienza per lo stato civile e per l'anagrafe e per altri servizi comunali come

illuminazione pubblica, ufficio tecnico, polizia locale, scuola per l'infanzia, raccolta rifiuti, manutenzione strade, sportello unico per le attività produttive.

Prendono anche in considerazione sia indicatori sull'organizzazione interna, come il grado di informatizzazione delle amministrazioni, sia la percezione dei cittadini sulla qualità delle infrastrutture (ad esempio illuminazione e pulizia delle strade), sia dati oggettivi come i tempi medi per usufruire dei servizi nella Sanità, nei Comuni, nell'Istruzione.

In generale i dati forniti costituiscono un'importante premessa per consentire la misurabilità dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi pubblici. Considerati complessivamente, i dati non offrono un quadro univoco delle differenze territoriali esistenti nel paese; tuttavia, sembra emergere la tradizionale demarcazione tra un Centro Nord più efficiente e un Sud meno efficiente. La variabilità degli indicatori è comunque spesso elevata all'interno di ciascuna area territoriale, sia che si tratti del Centro Nord oppure del Sud.

Nel complesso queste analisi suggeriscono l'esistenza di margini non trascurabili per ottenere guadagni di efficienza attraverso una corretta riallocazione dei dipendenti degli enti pubblici locali. Dimostrano inoltre che al ridursi dell'efficienza nella fornitura di beni e servizi da parte delle amministrazioni locali si riduce il grado di lealtà fiscale dei cittadini, in risposta alla percezione di iniquità del contratto implicito con l'autorità pubblica. Il grado di efficienza con cui vengono offerti i servizi pubblici ha infatti effetti sia sui comportamenti sia sulle attitudini dei cittadini nelle loro molteplici relazioni con le istituzioni (grado di *pro-civiness*).

Mastrogioseppe nel suo contributo sulla valutazione sia esterna che interna propone lo stesso tema di efficacia e efficienza dal punto di vista della contrattazione collettiva e più in generale del comportamento delle istituzioni. Nelle esperienze internazionali ravvisa una diversità dei sistemi di verifica e di valutazione adottati: si va dal controllo interno, alle politiche di bilancio, alla trasparenza esterna. I vari paesi si differenziano inoltre per i soggetti che svolgono la valutazione, se strutture interne o agenzie esterne e indipendenti.

Per l'Italia la valutazione individuale, cioè dei singoli dipendenti, era stata pensata come strumento manageriale di rafforzamento del ruolo della dirigenza e come ingrediente fondamentale della contrattazione dei premi a livello decentrato. Questo modello, che si è avvalso di organismi interni (i nuclei di valutazione), ha dato risultati di eccessivo formalismo burocratico, evidenziando difficoltà ad individuare criteri selettivi di prestazione, autoreferenzialità e dinamiche collusive tra dirigenza, operatori e rappresentanze sindacali. Tutti fattori che hanno condotto – nella prima parte degli anni Duemila – ad una elevata crescita delle retribuzioni, ad un loro appiattimento e al mancato riconoscimento dei meriti individuali.

Sono limiti, secondo l'autore, dovuti allo scarso interesse dei politici verso la valutazione come strumento di indirizzo e controllo. Sono però imputabili anche all'assenza di una adeguata strumentazione e, soprattutto, al disinteresse verso la produttività e le prestazioni individuali da parte degli stessi attori coinvolti nel processo.

Rispetto a tali limiti Mastrogioseppe mette in evidenza l'odierna inversione di tendenza rappresentata dall'introduzione di tecniche di valutazione esterna non necessariamente finalizzate alla valutazione individuale (se si esclude la dirigenza apicale) e al suo utilizzo in sede di contrattazione dei premi di risultato. Sono, non a caso, sistemi in cui la valutazione è anche condotta da soggetti esterni su alcune dimensioni specifiche, che hanno come riferimento l'amministrazione nel suo complesso, e consentono un confronto tra amministrazioni simili.

Queste esperienze differiscono per grado di riconoscimento istituzionale: alcune sono regolate da norme di legge come nella sanità, nella scuola e negli enti locali, altre, al contrario, sono espressione di iniziative civiche come i casi richiamati nel testo, di Censis e di Openpolis. Sono comunque tutte finalizzate al controllo dei risultati, alla razionalizzazione della spesa, ad una maggior trasparenza della Pubblica Amministrazione, con conseguente maggiore informazione fornita a utenti, cittadini e istituzioni, sugli esiti delle politiche pubbliche.

Il contributo di Pastorello sulla valutazione individuale interna, e quelli sulla valutazione esterna di Botti, Carle sulla

Sanità, Ajello, Ricci sulla Scuola, Ancaiani, Checchi, Malgarini, Momigliano sull'Università, e Vignocchi, Peiti sugli Enti locali, mettono in rilievo e commentano le esperienze di tipo istituzionale sia di valutazione interna che esterna. Nel complesso si segnalano percorsi di miglioramento della valutazione delle prestazioni pubbliche e si indica con forza la necessità di considerare l'efficacia delle prestazioni e la produttività come dimensioni necessarie e non eludibili per il miglioramento dei servizi e per il contenimento del debito pubblico.

Pastorello, grazie all'esperienza condotta presso l'Agenzia delle Entrate, documenta un positivo esempio di valutazione individuale innovativa rispetto al contesto prevalente di eccessivo formalismo e di appiattimento burocratico.

I limiti, secondo l'autore, del modello prevalente di valutazione individuale si riscontrano non nello strumento in sé, ma nel suo utilizzo indifferenziato e di carattere burocratico. Questi limiti sono inerenti a diversi fattori, quali: il numero elevato di persone da valutare, i costi in termini di tempo e di risorse da sopportare per individuare per ogni singolo individuo uno specifico risultato; la tendenza del valutatore a giudicare generosamente collaboratori di cui sa di avere bisogno nel futuro; la tendenza del valutato a sopravvalutarsi. Sono cause di approssimazione e discrezionalità dei criteri di valutazione, di slittamento verso l'alto dei giudizi, di costi di comparazione, o costi occulti legati a richieste di revisione dei giudizi, di calo dell'impegno professionale, di disaffezione, di peggioramento delle relazioni interne.

Nell'ottica di ovviare a questi limiti, le soluzioni adottate all'Agenzia delle Entrate separano la valutazione organizzativa delle singole strutture dalla valutazione individuale dei singoli dipendenti. Nel primo caso la valutazione riguarda il grado di raggiungimento degli obiettivi misurato sulla base dei risultati raggiunti dall'unità amministrativa di riferimento e dà luogo a premi per tutti i dipendenti dell'unità; nel secondo caso riguarda la valutazione delle competenze comportamentali dei singoli e viene utilizzata per le progressioni orizzontali e di carriera.

La valutazione individuale basata sui risultati e sulle competenze riguarda in primo luogo i dirigenti. Il resto del comparto viene valutato per "code", cioè per fasce di merito: scelta

condivisa con le rappresentanze sindacali in sede di contrattazione di secondo livello. La coda predeterminata del merito più elevato (non più del 10% del personale) riguarda le competenze comportamentali. La coda del demerito è circoscritta a coloro che hanno avuto procedimenti disciplinari che siano arrivati a conclusione. In questo caso i dipendenti non hanno diritto ad alcuna progressione economica. Per la coda mediana, infine, il corpo più consistente del personale, la valutazione viene svolta con criteri tradizionali di selezione automatica e poco contestabili, quali l'esperienza, la presenza e il titolo di studio.

La valutazione individuale, quindi, può essere efficace se evita i grandi numeri e viene circoscritta per quote ridotte di personale. Necessita inoltre della valutazione esterna della singola unità organizzativa, nel caso si tratti di valutazione della dirigenza.

Quattro sono invece gli esempi di valutazione esterna di tipo istituzionale, elencate da Mastrogiuseppe e sviluppate poi in una serie di saggi. Sono quelli della Sanità, Università, Enti locali, Scuola.

Nel caso della Sanità il sistema è su più livelli (centrale, regionale, aziendale), agisce dall'alto verso il basso entro tempi brevi, prevede un sistema di incentivi e di sanzioni, prende in considerazione più fattori di output inerenti i risultati interni di efficacia di ogni singola unità come anche di outcome inerenti i risultati esterni ottenuti a favore dei cittadini e della politica pubblica più in generale. La finalità è in primo luogo il controllo della spesa e la qualità dell'assistenza (Livelli Essenziali di Assistenza).

Botti, Carle mettono infatti in rilievo come, nel mondo della Sanità, il tema strategico è ormai da tempo rappresentato dalla scarsità delle risorse, che impone da un lato di tenere sotto controllo una spesa crescente, ma, dall'altro, di evitare differenze nei trattamenti dei malati e nell'accesso all'uso dei servizi.

I principali referenti sono naturalmente le Regioni, che hanno la competenza nella gestione della Sanità. E poi il Ministero della Salute che verifica l'erogazione dei LEA (livelli essenziali di assistenza) e il Ministero dell'Economia e delle Finanze che raccoglie gli esiti dei LEA e ne verifica le implica-

zioni economiche. Il tavolo unico dei due Ministeri e delle rappresentanze regionali esprime un parere definitivo sui risultati ottenuti. Il conseguimento di tali risultati consente alle regioni coinvolte di accedere alla quota premiale del 3% delle somme loro dovute a titolo di finanziamento del fabbisogno sanitario al netto delle entrate proprie. Gli esiti della valutazione, pubblicati annualmente, prevedono per le regioni che non riescono ad accedere alla quota premiale, di sottoscrivere un piano di rientro per acquisire, in una fase successiva, la quota di risorse che andrebbe persa se il piano non venisse rispettato.

L'enfasi sui risultati è ulteriormente ripresa con il Programma Nazionale Esiti con oltre un centinaio di indicatori relativi sia al processo che ai volumi di attività, nonché alla tempestività degli interventi. Fanno inoltre parte del complesso sistema di monitoraggio e di *benchmarking* la valutazione della tutela delle persone affette da malattie croniche, i piani di riqualificazione delle aziende ospedaliere pubbliche, la pianificazione di nuovi strumenti di controllo della spesa sanitaria.

Anche per l'Università e gli Enti di ricerca la valutazione interviene su più livelli e più ambiti di risultato. Gli esiti della valutazione condizionano la possibilità delle singole università di accedere a una quota premiale di finanziamento statale. A differenza della Sanità, essa si basa su un sistema misto di autovalutazione dal basso e di ispezioni da parte dell'Agenzia Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (ANVUR) dall'alto, in un contesto caratterizzato dal coinvolgimento dei diversi attori. Si tratta di un doppio binario di valutazione che investe tutte le attività del sistema universitario e che comporta tempi medio-lunghi (certamente oltre l'annualità) per conseguire risultati complessivi su tutto il territorio nazionale.

Ancaiani, Checchi, Malgarini, Momigliano mettono in evidenza come l'ANVUR, istituita nel 2010, intervenga su ricerca, didattica, trasferimenti scientifici e tecnologici e performance del personale amministrativo. Sono in particolare i metodi e i risultati della valutazione della ricerca e della didattica ad essere illustrati nel contributo. La valutazione della ricerca del periodo 2004-2010 è stata fatta sui risultati che davano luogo all'assegnazione, da parte del ministero, della parte premiale del Fondo

di finanziamento ordinario delle Università. La valutazione della didattica si basa invece sull'autovalutazione da parte degli atenei con verifica esterna dell'ANVUR, con visite periodiche per l'accreditamento delle sedi e dei corsi di studio. L'attività ispettiva è programmata su di un arco di cinque anni a partire dal 2014; a seguito delle visite l'Agenzia rende pubblico un rapporto di valutazione conclusivo.

Il testo di Peiti e Vignocchi affronta, al contrario di Sanità, Università e Enti di ricerca, un unico problema specifico: quello dei costi e dei fabbisogni standard del personale, con particolare riferimento all'individuazione di strumenti di misurazione efficaci per il dimensionamento – in termini di personale – delle singole unità amministrative.

L'importanza di assicurare un maggiore equilibrio dei conti pubblici ha enfatizzato la necessità di intervenire sulla spesa, con riferimento sia alle retribuzioni che ai livelli occupazionali. Mentre alcuni contributi inseriti in questo volume approfondiscono le politiche retributive nell'ambito della contrattazione collettiva, il contributo di Peiti e Vignocchi si sofferma sulle dimensioni ottimali degli organici in ciascuna amministrazione, attività che, soprattutto in presenza del blocco del *turnover*, risulta di primaria importanza per garantire un'allocazione efficace delle risorse.

Tale metodo è centrato sulle risorse necessarie alle funzioni strategiche dei Comuni, come anagrafe, vigilanza urbana, lavori pubblici, risorse individuate attraverso un procedimento che va dall'alto verso il basso (*top-down*), guidato dalla necessità di orientare ogni anno la distribuzione del Fondo di solidarietà comunale.

Gli autori illustrano due impostazioni applicative: quella di mettere in relazione l'output prodotto di ciascuna funzione, come ad esempio l'anagrafe, in relazione agli input occorrenti per realizzarlo; oppure quella di mettere in relazione, per ciascuna funzione, i bisogni della popolazione del territorio (distinta per età, sesso, professioni, occupazioni, residenze, strade, autoveicoli, ecc.) con la spesa sostenuta dall'amministrazione.

L'autovalutazione della Scuola descritta e commentata da Ajello-Ricci ha lo scopo di indurre, all'interno di ciascun isti-

tuto, la riflessione necessaria per avviare cambiamenti positivi della didattica e dell'organizzazione dei servizi scolastici.

Da un lato si prevede la rilevazione standardizzata sull'apprendimento dell'italiano e della matematica da parte degli studenti, nonché, più di recente, la rilevazione di indicatori di organizzazione di ogni singola scuola, quali: presenza di certificazioni riferite all'agibilità degli edifici e alla prevenzione degli incendi; caratteristiche professionali dei docenti e dirigenti, l'esperienza; tipo di orari scolastici; rispetto degli orari da parte degli studenti; assenze dei docenti; tipologia dei finanziamenti dei progetti; numero di convenzioni attivate dalle scuole con il mondo del lavoro. Dall'altro lato si richiede l'autovalutazione sull'attività della scuola, sia in termini educativi e didattici che organizzativi e gestionali. L'autovalutazione dovrebbe consentire la stesura di un piano di miglioramento con il contributo di un team composto da esperti esterni. Processo di autovalutazione che si dovrebbe concludere con una rendicontazione sociale sul sito "scuola in chiaro".

Le procedure da seguire nella valutazione esterna sono quindi tra loro diverse. Per sanità e comuni lo standard temporale è l'annualità, l'iter è dall'alto verso il basso, centrato su efficienza e produttività. Nel caso di scuola, università e enti di ricerca, l'arco temporale è più lungo, il percorso più esteso si sviluppa dal basso verso l'alto, ed è rivolto soprattutto all'efficacia del servizio.

Nessuno dei casi di valutazione esterna ha un rapporto diretto con la contrattazione collettiva e con le retribuzioni. Tuttavia, la valutazione esterna riveste un ruolo importante perché da luogo a finanziamenti aggiuntivi (per sanità, comuni, università ed enti di ricerca).

L'ultimo contributo è dedicato ai costi occulti che sono sostenuti dalla gestione del personale. Tema già richiamato da Ajello e Ricci sulle prove INVALSI nel caso di comportamenti opportunistici di docenti e studenti miranti a truccare le prove come utili strumenti per ottenere benefici per il proprio istituto. Oppure da Pastorello sui costi della valutazione individuale, dovuti ai procedimenti di contestazione e revisione dei giudizi, alla disaffezione e al peggioramento delle relazioni interne.

Crescenzi analizza i dati sulle assenze per malattia e i procedimenti disciplinari. Li commenta in modo assai cauto non solo perché, come noto, l'assenteismo costituisce un argomento molto dibattuto sul piano politico istituzionale, ma anche per l'incompletezza dei dati a disposizione, la frantumazione delle fonti, le inadempienze di alcune amministrazioni nel fornirli e il persistere di problemi di corretta contabilizzazione in alcuni comparti.

L'analisi dei dati del Conto Annuale consente, tuttavia, di rilevare una caduta dei giorni procapite di assenza nel 2009 per effetto della legge 133/2008 che penalizzava le assenze di breve periodo. Questi dati per ora non consentono un confronto con il settore privato a causa della recente fusione delle banche dati INDAP con quelle dell'INPS che ha creato problemi di riunificazione e di organizzazione delle informazioni statistiche. Utilizzando i dati di una diversa fonte, quella dell'indagine ISTAT – forze di lavoro, l'autore rileva, in ogni caso, come nonostante la riduzione dell'assenteismo nel pubblico, questo rimanga comunque superiore a quello del privato.

Vengono inoltre illustrati e commentati i dati relativi ai provvedimenti disciplinari. L'obbligo dell'istituzione, in ogni amministrazione dell'ufficio/servizio disciplinare, per rendere più trasparenti e noti i risultati dei procedimenti avviati, non sempre viene rispettato e questo succede soprattutto negli Enti locali. Per quanto riguarda questi ultimi, i dati disponibili evidenziano come nel periodo 2009-2014, il 20%-25% dei procedimenti avviati si conclude con l'archiviazione o con sanzioni, due casi su tre, di lieve entità (rimproveri verbali o scritti, multe di importo pari a quattro ore di retribuzione).

Secondo l'autore, come già avevano notato Mastrogiuseppe e Pastorello, le difficoltà riscontrate nella valutazione individuale comportano anche scarso controllo sull'assenteismo. Da questo punto di vista il testo sottolinea la necessità di migliorare il sistema di valutazione, che dovrebbe stimolare comportamenti corretti così da ridurre l'assenteismo. Occorre seguire un indirizzo non solo sanzionatorio quindi, ma di controllo delle prestazioni e introdurre nuove modalità di leadership dei dirigenti al fine di motivare i propri collaboratori. Si tratta di

instaurare un mix di soluzioni per andare oltre la logica, spesso solo formale e burocratica, dei provvedimenti disciplinari.

3. Organizzazione, dirigenza e partecipazione

Una buona organizzazione, necessaria per uscire dal quel *primitivismo organizzativo* richiamato da Cassese e Torchia (2014), è forse il prerequisito per un buon governo della valutazione delle prestazioni e anche delle relazioni sindacali. Una buona organizzazione costituisce la base strutturale del cosiddetto cerchio magico che include: produttività, valutazione delle prestazioni, politiche retributive, relazioni sindacali. Come vi possono essere infatti relazioni sindacali ordinate se modelli, procedure, metodi di lavoro nell'organizzazione non sono tra loro coerenti?

Melis si domanda come mai la questione amministrativa, pur presente da tempo nel dibattito pubblico nazionale, non abbia trovato in oltre 150 anni di storia unitaria, una soluzione soddisfacente. L'autore trova le risposte nelle mancanze manifestate da due attori che sono fuori scena e di cui si nota la latitanza: la burocrazia e la politica.

Secondo Melis la burocrazia, sia statale che regionale, è rimasta a guardare senza assumersi responsabilità. La dirigenza non ha mai elaborato e proposto un progetto organico di riforma, né ha collaborato in modo determinante a un disegno complessivo a favore dei cittadini. Ha preferito impegnarsi piuttosto in progetti contingenti, di corto respiro, spesso a difesa dei propri interessi.

La storia dell'organizzazione dello Stato è stata sotto questo profilo una storia mancata. Il pubblico impiego è stato innanzitutto una opportunità per lo sbocco occupazionale di laureati e diplomati provenienti dalle aree ad elevata disoccupazione. Esattamente il contrario di quanto succede in altri paesi europei dove si sono consolidate élites amministrative di estrazione sociale e culturale selezionata come in Francia e Gran Bretagna.

Per Melis i dirigenti non hanno sviluppato un forte senso dello Stato, che è stato percepito essenzialmente come semplice

datore di lavoro. Il numero dei dirigenti è eccessivo: sono troppi per comandare e troppo legati alla politica; le carriere dipendono più dall'anzianità che dal merito; la formazione è teorica e giuridica, dominata dal formalismo; la burocrazia non è mai coinvolta fattivamente nelle riforme, spesso nate astrattamente al di fuori dell'amministrazione o contro di essa.

Il giudizio è negativo anche per la politica, fatte salve alcune personalità di spicco capaci di conoscere e padroneggiare i problemi della pubblica amministrazione. Con la burocrazia i partiti hanno trovato efficaci compromessi, ma mai hanno saputo realmente comprendere ed affrontare la questione del funzionamento dello Stato.

Le riforme amministrative necessitano di politiche durature nel tempo, di intese bipartisan, di continuità di azione politica da parte dei Governi che si succedono nel tempo. Esattamente quel che è sempre mancato nella storia remota e recente dell'amministrazione italiana.

In sintonia con queste ultime considerazioni, si colloca il contributo di Regonini sulle riforme amministrative intese, in senso lato, come politiche pubbliche. Secondo Regonini, l'Italia, come molti altri paesi, ha una lunga storia di politiche di riforme amministrative, tuttavia le tracce di un'effettiva capacità di analisi, sperimentazione, partecipazione e valutazione delle politiche pubbliche sono ancora molto deboli.

In una prospettiva di politica pubblica le riforme amministrative dovrebbero essere impostate e monitorate in modo da incoraggiare domande dal basso verso l'alto (*bottom-up*). Non solo attraverso la gerarchia, così importante per una prospettiva giuridico formale di regolamentazione dei diritti e dei doveri, né solo attraverso la crescente attenzione a provvedimenti di contenimento della spesa e/o di regolamentazione manageriale per la gestione delle amministrazioni, ma anche attraverso la partecipazione delle reti di base, interne o esterne alle amministrazioni, che di fatto possono condizionare o cambiare le modalità e il risultato di un intervento.

Si comprende in questo modo l'importanza della sperimentazione, dell'attenzione ai tempi di attuazione, della valutazione dei risultati e della partecipazione. In una prospettiva dal basso

in alto (*bottom-up*) gli utilizzatori delle politiche pubbliche, sulla base delle loro esperienze, possono sviluppare apprendimento diffuso circa la natura dei problemi, le loro cause, le possibili soluzioni, l'effettivo funzionamento dei programmi, comportandosi come autentici interlocutori e protagonisti.

Anche in altri paesi l'attenzione si è spostata sulle politiche pubbliche e sul conseguimento degli obiettivi e sui metodi adatti per conseguirli. Agenzie quali il *Government Accountability Office* (GAO) negli Stati Uniti, o il *National Audit Office* (NAO) in Gran Bretagna, che operano su mandato dei rispettivi Parlamenti, hanno progressivamente allargato le loro tecniche di analisi, dall'*audit* finanziario, alla valutazione delle performance delle singole strutture amministrative, per inglobare negli ultimi decenni la valutazione delle politiche, con i programmi e i progetti che da esse discendono.

La valutazione, secondo Regonini, è un esercizio con un elevato rischio di incorrere nelle "false equivalenze". Termini quali efficienza, trasparenza, performance, rendimento, risultati, *audit*, qualità, controllo, *accountability*, razionalizzazione, merito, semplificazione hanno tutti una forte e convergente connotazione positiva. Eppure, ciascun termine può fare riferimento a concetti, finalità e metodi di misurazione anche molto diversi, a seconda della prospettiva all'interno della quale è impiegato. Ha infatti ricevuto scarsa attenzione il problema del modo con cui distinguere, valutare e mettere in relazione tra loro i risultati conseguiti all'interno di una singola amministrazione rispetto a quelli raggiunti nella più ampia arena della *policy*.

Ruffini nel suo contributo sull'evoluzione dell'organizzazione pubblica richiama, alla pari di Melis e Regonini, i limiti delle riforme legislative sinora attuate. L'intera logica del cambiamento dovrebbe innanzitutto investire la pratica attuazione delle riforme. E non lasciarle solamente sulla carta.

Secondo l'autore le riforme non sono mai riuscite a trovare una logica unitaria, in molti casi gli interventi si sono stratificati, applicando, volta per volta, paradigmi diversi: uno basato sulla gerarchia, un altro basato sulla logica dell'efficienza attuata attraverso la formula della competizione tra amministrazioni e del quasi mercato; un terzo basato su relazioni di inte-

grazione e di cooperazione dell'amministrazione con imprese, associazioni, cittadini. Tre paradigmi che coesistono oggi in modo confuso e che non sono sempre tra loro compatibili.

La stessa riforma Madia, ormai decaduta in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale, non poneva in evidenza una visione chiara del sistema che si voleva attuare; sviluppava, per lo più, una serie di interventi su diverse tipologie di enti e amministrazioni, sulle loro modalità di funzionamento, non sempre in modo coerente.

Per Ruffini occorre ricostruire una amministrazione aperta, accorpando le unità più piccole, e lasciando ampio spazio alla partecipazione dei cittadini e delle imprese. Le politiche classiche di sola efficienza della P.A. non sono oggi sostenibili, né dal punto di vista sociale né da quello economico.

Tale logica di rafforzamento del sistema consentirebbe di affrontare il problema della scarsa collaborazione (che spesso diventa conflitto) tra i diversi organi, livelli e amministrazioni e tra l'amministrazione e i suoi utenti. L'organizzazione deve essere aperta, secondo l'autore, con il servizio pubblico messo in primo piano, non inteso come semplice prodotto, definito dalla logica di produzione tipica del privato che aveva guidato la crescita del "New Public Management", ma come processo che implica il coinvolgimento del destinatario del servizio nelle fasi di produzione e progettazione.

Queste condizioni oggi non sussistono e il percorso di cambiamento non può che essere su tempi medio-lunghi. Tutto ciò implica un diverso ruolo delle relazioni sindacali, con la sostituzione della logica privatistica e contrattuale con quella di partecipazione dei lavoratori e dei sindacati alle politiche pubbliche, alle decisioni che riguardano ad esempio la gestione di piani nazionali di innovazione, le politiche formative e di sviluppo delle competenze, la condivisione di standard di servizio correlati ai livelli occupazionali.

Molti autori che prendono in considerazione la dirigenza pubblica, fanno di solito riferimento alle trascorse esperienze di contrattazione decentrata, come Gasparrini e Mastrogioseppe, Sestito, Dell'Aringa, e anche ai sistemi di valutazione, come Pastorello e Mastrogioseppe. Sono testi che mettono in evi-

denza i limiti e le difficoltà della dirigenza sia nei rapporti sindacali che nella gestione delle risorse umane.

Il testo di D'Alessio, invece, contiene un commento ai contenuti della legge 124/2015 che riguardano la dirigenza. Per quanto la legge sia stata dichiarata parzialmente incostituzionale e la riforma sia stata rinviata a tempi migliori, essa contiene spunti di novità importanti che il saggio di D'Alessio mette in luce, trattando quegli aspetti che costituiscono una rottura di continuità rispetto alla regolamentazione precedente. Tra le novità vanno ricordate: l'ordinamento non più per singoli comparti e/o per tipologie di amministrazioni; il ruolo unico della dirigenza, suddiviso per grandi aree (dirigenti nazionali, regionali, locali); un regime uniforme per l'accesso, il conferimento degli incarichi, la mobilità e la valutazione.

La finalità principale è quella di promuovere la mobilità orizzontale della dirigenza tra amministrazioni e comparti, con indicazioni procedurali che invitano ad individuare il dirigente come generalista, gestore di risorse e non come professionista con competenze prevalentemente tecniche.

Come già osservato da Melis, si configura in tale modo la figura del generalista, allo stesso tempo responsabile di gestore di risorse, di formulazione degli obiettivi e di valutazione dei risultati dell'amministrazione nel suo insieme; profilo manageriale in grado di essere utilizzato in più strutture e amministrazioni, figura mancante nel panorama amministrativo italiano. Questo spiega il ruolo di supplenza nella gestione da parte dei corpi separati della magistratura contabile e il ruolo anche improprio che hanno svolto, in molti casi, i capi gabinetto.

Il tema rilevante è quello della valutazione della dirigenza. La legge delega, ormai scaduta, prevede le Commissioni, una per ciascuna tipologia di ruolo unico, alla quale viene attribuito un compito di rilievo, di perseguimento di obiettivi di miglioramento della allocazione delle risorse umane attraverso una attività di selezione e di valutazione dei meritevoli, in particolare nei confronti del vertice della piramide organizzativa e cioè dei direttori generali. La valutazione è determinante per tutti gli aspetti richiamati dalla legge (selezione in entrata, mobilità, uscita dal ruolo) con alcune novità, come quella della valuta-

zione organizzativa di carattere esterno oltre che di quella individuale. Si tratta di una novità rilevante, ma essa è accompagnata da molte incertezze inerenti i criteri, le procedure della valutazione e la individuazione dei soggetti deputati alla stessa.

Tousijn delinea quali sono le caratteristiche di coloro che, impropriamente dai CCNL, sono definiti come dirigenti ma che in effetti svolgono un ruolo professionale, i medici del Servizio Sanitario Nazionale (SSN). Nella descrizione dei fattori che definiscono il profilo di ruolo si delineano quelli tradizionali, che molti conoscono di fatto: monopolio delle conoscenze, autonomia individuale e autoregolazione collettiva, controllo della formazione e accesso all'esercizio della professione. Caratteristiche che però si vanno modernizzando con l'assunzione diretta di funzioni manageriali (come la programmazione delle attività, il monitoraggio, la creazione di protocolli) e con l'organizzazione della attività attraverso la costituzione di "equipe" multi-professionali cui è affidata la gestione dei percorsi di cura in modo integrato.

Queste ultime novità conducono ad un cambiamento del profilo di questi professionisti, con una integrazione tra compiti operativi e di coordinamento e con un conseguente maggior grado di responsabilizzazione. Tuttavia non si prevedono, per la maggioranza di queste professioni, responsabilità di gestione delle risorse e di monitoraggio delle prestazioni sanitarie nel loro insieme, richiamate nel contributo di Botti e Carle sulla valutazione delle prestazioni nella Sanità.

Secondo Melis i dirigenti sono tanti e sono prevalentemente "capi" di piccole strutture, lontani in ogni caso dal profilo unico di tipo manageriale. Nella definizione di "dirigenti", data dalla normativa e dai CCNL, si includono i professionisti e questa definizione contribuisce ad aumentarne il numero oltre che a creare confusione nell'attribuzione di ruolo.

Si tratta di ruoli professionali che prevedono anche una attività di coordinamento di singole unità e processi in cui si fanno strada forme di autoregolazione collettiva, oltre che individuale. Le possibili forme di coinvolgimento di queste rappresentanze, secondo Tousijn, non si esauriscono nella contrattazione collettiva, ma si estendono alla partecipazione alla formulazione delle

politiche che riguardano la fornitura dei servizi con la definizione degli obiettivi e con l'attività di *benchmarking*. Autoregolazione, da un lato, e maggiore richiesta di partecipazione alle politiche sanitarie e assistenziali, dall'altro, sono di conseguenza i fattori che rischiano di svuotare i contenuti e l'importanza del confronto sindacale e della stessa contrattazione. La partecipazione non necessariamente deve svilupparsi attraverso la rappresentanza sindacale ma attraverso gli ordini e le associazioni dei rispettivi settori.

La questione del ruolo del *management* e anche del ruolo delle professioni è ripresa nel testo di Ponzellini. Secondo l'autrice la domanda di innovazione organizzativa nella P.A. potrebbe trovare una buona risposta nella sperimentazione di un percorso che unisca la managerialità suggerita dalle riforme della dirigenza con la partecipazione, per rispondere al desiderio dei dipendenti migliori di essere protagonisti nella ricerca di maggiore efficienza e maggiore efficacia dei servizi. Le pratiche di coinvolgimento e di partecipazione stanno suscitando un intenso dibattito anche in Italia, in particolare nel manifatturiero privato, in quanto si è ormai constatato che l'ottimizzazione della produttività aziendale e la migliore qualità dei prodotti e dei servizi dipendono sempre di più dal contributo attivo e consapevole delle persone.

Per Ponzellini si tratta di una proposta di un metodo partecipativo nella gestione con la finalità di migliorare l'amministrazione affinché lo Stato supplisca a un deficit organizzativo e di managerialità, alla carenza di identità e di attaccamento ai valori pubblici del corpo amministrativo, al fallimento dei sistemi di incentivazione alla produttività. Sono motivazioni che si ritrovano nei casi commentati dall'autrice, alcuni riprodotti più in dettaglio nel testo.

Sono pratiche che coinvolgono i lavoratori, spesso su iniziative dal basso, differenziate e informali. Non hanno a che vedere con quelle incluse nel sistema di contrattazione collettiva e di confronto sindacale, sperimentato in Italia con risultati deboli dal punto di vista dei benefici per l'organizzazione dei servizi. L'esperienza dell'applicazione delle norme contrattuali di partecipazione, attraverso varie forme di comitati e di prassi

congiunte, ha portato a pratiche di collusione tra politici, dirigenti e sindacalisti nella gestione del personale e delle retribuzioni. Anche nei saggi di De Novellis, Signorini, Dell’Aringa e Sestito, si insiste sulla necessità di creare un ambito di cooperazione tra le parti sociali per l’innovazione dell’organizzazione pubblica.

Le forme di partecipazione descritte prevedono il coinvolgimento di più attori (amministratori, dirigenti, gruppi di professionisti), ma si tratta di un coinvolgimento che non è mai regolato da procedure formalmente definite. Nella prospettiva di un ridisegno delle organizzazioni inserito in una strategia di *management* pubblico aperta ai contributi e alle soluzioni di chi “conosce perché lavora”, occorre evitare la dipendenza della partecipazione da schemi di carattere premiale, cioè da puri incentivi di carattere monetario. Le pratiche partecipative potrebbero quindi costituire uno degli assi su cui ricostruire la managerialità pubblica, necessariamente in modo graduale nel corso del tempo. Occorre un cambiamento organizzativo che includa innovazione, delega, coinvolgimento, valutazione, anche con la gestione congiunta con il sindacato, ma entro vincoli di miglioramento dei servizi, della produttività e del lavoro.

Per far sì che le pubbliche amministrazioni applichino con successo buone pratiche è necessario, ma non sufficiente, che il lavoratore pubblico (in particolar modo i professionisti e i dirigenti) detengano le opportune conoscenze e agiscano con competenza. Uno spaccato delle competenze del lavoro pubblico è dato da Tronti. Si tratta di una dimensione non sempre rilevata nel dibattito inerente la contrattazione collettiva e la gestione delle risorse umane nel lavoro pubblico.

Otto sono le competenze analizzate, trasversali ai diversi ruoli occupazionali. Quattro di tipo cognitivo (capacità di lettura, comprensione dei testi, capacità matematiche, risoluzione dei problemi), due di tipo interpersonale (influenzare e prendersi cura degli altri e dell’utente, capacità di lavorare in gruppo), una attitudinale (autonomia) e una di carattere gestionale (analisi e programmazione).

I dati evidenziano luci e ombre nell’attuale situazione delle competenze acquisite. Da un lato le luci riguardano le capacità di

lavorare in gruppo, di soluzione dei problemi e capacità di lettura dei testi; dall'altro le ombre comprendono la scarsa attenzione agli altri e la ridotta capacità di analisi e programmazione che evidenziano problemi di qualità della gestione organizzativa.

L'indagine evidenzia la scarsa diffusione delle pratiche di valutazione, solo il 43% dichiara di essere soggetto a qualche forma di valutazione, di solito svolta in forma burocratica e formale. Altrettanto deludente è il grado di estensione di buone pratiche di organizzazione per migliorare e innovare i servizi secondo gli indicatori standard internazionali HPWPO (*High performance work place organization*), che riguardano le seguenti attività: partecipare a incontri di lavoro una o più volte al mese; fornire suggerimenti per migliorare il servizio; appartenere a circoli di qualità con coinvolgimento di cittadini; ricevere periodicamente una valutazione formale attraverso un colloquio con il valutatore; lavorare stabilmente in gruppo, con arricchimento delle competenze. Solo il 7% dei rispondenti dichiara di appartenere ad organizzazioni dove contemporaneamente sono operative tutte queste prassi. Rilevante è comunque il dato inerente i suggerimenti: circa l'82% dei rispondenti adotta questa pratica, mentre scarsa rilevanza ha la valutazione con colloquio (24% circa) e la partecipazione a circoli o iniziative sulla qualità (5%).

Introdurre l'amministrazione digitale significa cambiare l'organizzazione. Della Rocca enfatizza, come già altri autori di questo volume – Regonini, Ponzellini e Tronti – l'importanza di un metodo di gestione manageriale e di razionalizzazione dell'organizzazione per consentire l'integrazione tra soggetti, evitare sovrapposizioni di ruoli, di strutture e procedure. Si tratta in questo modo di far sì che la tecnologia non sia semplice fotocopia dell'esistente, ma strumento in grado di conseguire maggiore efficienza ed efficacia dell'amministrazione. L'autore sottolinea inoltre l'importanza delle relazioni sindacali, che possono essere, alternativamente, vincolo oppure opportunità.

I temi trattati riguardano il grado di diffusione dell'amministrazione digitale in Italia, i relativi problemi, gli ostacoli e la possibilità di tradurre la digitalizzazione in un modello organiz-

zativo paragonabile ai riferimenti OECD sul *World Class Civil Service* (2015).

Il testo si riferisce allo stato di avanzamento del Codice Amministrativo Digitale (CAD), (d.l. 7 marzo 2005 n. 82), finalizzato a realizzare una progressiva riduzione dei costi e un incremento dell'efficacia e trasparenza dell'amministrazione pubblica, obiettivi per ora mancati per l'incompletezza dell'implementazione, la dispersione delle applicazioni e la scarsa intelligibilità dei dati dentro e fuori l'amministrazione. Prolifera di sistemi informativi, banche dati e software professionali tra loro non comunicanti mettono a rischio qualsiasi sforzo teso ad una condivisione applicativa; ne risulta compromesso lo sviluppo di servizi che operano per lo stesso risultato e che possono essere considerati come accessibili a tutti. Fenomeno che si ripercuote sul piano della spesa, come si evince dalla rilevazione dei costi di gestione dei software.

Per fare un salto di qualità rispetto all'organizzazione amministrativa esistente, i risultati dell'innovazione tecnologica dovrebbero incrementare l'efficienza e l'efficacia delle prestazioni. Occorre adottare quindi un metodo che trasformi un sistema operativo in una organizzazione integrata. Attraverso integrazione, partecipazione e competenza si ritiene di poter conseguire sia riduzione dei costi, degli sprechi e delle sovrapposizioni di strutture e di procedure (in particolare dei controlli), sia una valutazione dei risultati tempestiva e affidabile, sia una standardizzazione delle procedure e allo stesso tempo una personalizzazione del servizio. Senza una standardizzazione delle componenti rilevanti del servizio (risorse, procedure, protocolli e risultati attesi) né i dipendenti pubblici apprendono, partecipano, contribuiscono alla definizione dei servizi attraverso richieste di miglioramento; né gli utenti apprendono e vedono rispettati i propri diritti.

Secondo Della Rocca le relazioni sindacali riflettono, più che in altri settori, una cultura e una prassi ingessate e non sempre disponibili al cambiamento; l'attenzione è rivolta alle norme costituite e prevale una impostazione solo formale di difesa di interessi consolidati dal punto di vista normativo, non sempre attenta ai diritti del cittadino. Lo sviluppo dell'organizzazione

digitale necessita, al contrario, di un sistema di relazioni sindacali pronto alla sperimentazione anche informale e a una eventuale successiva correzione dei cambiamenti operati. Di qui l'importanza della partecipazione dei lavoratori e degli utenti (descritta da Ponzellini in questo volume) come fase separata, che poco a poco vedere con la contrattazione.

La contrattazione, se necessaria, a sua volta, non dovrebbe svolgersi *ex ante*, cioè in anticipo rispetto al cambiamento, ma *ex post*, una volta riscontrato il successo o il fallimento delle soluzioni organizzative sperimentate. Si tratta, se si vuole, di gestione congiunta, di procedure procedimenti possibili attraverso un modello di relazioni che sia di fiducia e non di conflitto; occorre che la partecipazione sia in funzione del miglioramento del servizio al pubblico e non soggetta a una logica di contrapposizione e contrattazione tra parti sociali.

Bibliografia

- Dell'Aringa C., Della Rocca G. (2007) a cura di, *Pubblici dipendenti una nuova riforma*, Rubbettino.
- Cassese S., Torchia L. (2014), *Diritto amministrativo. Una conversazione*, il Mulino.
- OECD (2015), *World Class civil service, working party for public employment and management*, April.