

Qualità del Lavoro e buona amministrazione nei Comuni

La proposta ANCI su valutazione
e responsabilità del personale

Il presente documento è il risultato dell'attività di un gruppo di riflessione coordinato da Cittalia - Anci Ricerche a cui hanno partecipato: Harald Bonura, Bruno Caruso, Marcella Castronovo, Annalisa D'Amato, Pierciro Galeone, Riccardo Giovanetti, Veronica Nicotra, Angelo Rughetti, Silvia Scozzese, Paolo Testa, Armanna Verbari, Michela Villani.

Indice

I Parte - Lo scenario /5

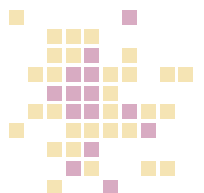
- 1.1. A che punto siamo? La ripresa del dibattito sul lavoro pubblico /5
- 1.2. Gli esiti delle politiche nazionali sul personale /6
- 1.3. Le distorsioni del sistema di contrattazione collettiva /7

II Parte - La valutazione nei Comuni italiani /9

- 2.1. Perché la valutazione è importante /9
- 2.2. L'indagine sulla valutazione della dirigenza /10
- 2.3. I requisiti di un buon sistema di valutazione /16

III Parte - La proposta /21

- 3.1. Un altro approccio: dalle riforme "big bang" ad una "road map" verso il cambiamento /21
- 3.2. Un percorsi in 6 fasi /22



I parte. Lo scenario

1.1. A che punto siamo? La ripresa del dibattito sul lavoro pubblico

Il lavoro pubblico e la sua qualità è il tema con il quale si misura questo documento, attraverso un percorso che, dall'analisi e dalla riflessione, giunge a formulare una proposta realistica di cambiamento. Vogliamo lavorare alla riqualificazione del lavoro pubblico, migliorando il suo contributo alla produzione di valore per le collettività e pensiamo che la valutazione dei dirigenti e del personale sia una leva essenziale per riuscire in questo scopo.

Le pubbliche amministrazioni locali sono destinatarie e protagoniste, da più di un quindicennio, di un profondo processo riformatore: elezione diretta degli organi di governo locale, riforme amministrative nel segno del decentramento, misure di snellimento e delegificazione, coinvolgimento dei cittadini e messa in discussione del paradigma bipolare a favore di una visione condivisa dell'amministrazione, maggiore trasparenza, riforma dei sistemi di controllo e di valutazione, trasformazione dei dirigenti da burocrati a manager tendenzialmente dotati di autonomia decisionale e compartecipi della *mission* affidata alla pubblica amministrazione, adozione di istituti e strumenti di gestione del personale pubblico di tipo privatistico, assegnazione, quasi per intero, al giudice ordinario delle controversie in materia di pubblico impiego ed altro ancora.

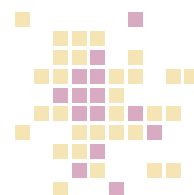
A che punto siamo? Quanto si è trasformata veramente l'amministrazione in seguito a tali innovazioni? Quanto riusciamo a cogliere, ad occhio nudo, nel contatto quotidiano e quanto richiede ancora lavoro ed impegno? Cosa non ha

funzionato e perché? E, ancora, quale può essere l'approccio più corretto ed utile per continuare a percorrere il cammino di innovazione del sistema organizzativo istituzionale?

La ripresa, nell'ultimo anno, del dibattito sul pubblico impiego sembra voler proporre una prospettiva da anno zero, sull'onda della nota polemica sui *nullafacenti*, con relative proposte di legge e conseguenti iniziative istituzionali anche di tipo normativo, ispirate da un approccio centralista e pan legislativo che l'Anci ritiene vada ridimensionato e contestualizzato, tenendo conto degli ambiti di applicazione, delle differenze settoriali e delle pratiche già avviate per far sì che ciò che oggi può essere, in effetti sia; magari in attesa di una nuova grande riforma.

Alcuni insegnamenti possono essere tratti da quanto è avvenuto in questo quindicennio e spingono a ritenere che i passi futuri dovranno tener conto di alcuni processi di cambiamento che si sono già innestati nella pubblica amministrazione, selezionando tutte le iniziative che consentano di correggere le disfunzioni e, soprattutto, di spronare le amministrazioni a compiere altri passi in avanti.

Gli approcci che si concentrano prevalentemente sull'innovazione normativa vanno, certo, tenuti in conto ma vanno anche riconsiderati nella loro effettiva funzione: una delle possibili leve di cambiamento. Preferiamo indicare una strada che, pur non escludendo una necessaria manutenzione ordinaria del quadro legislativo "per quel che occorre", privilegi un approccio empirico, nel segno dell'autoriforma, orientata e coordinata con l'assunzione anche di metodologie di regolazione soft (*benchmarking*, valutazione ad opera di soggetti terzi, sanzioni positive, *moral*



6 *suasion* ecc.) e non solo hard. Il dibattito emerso all'attenzione dell'opinione pubblica, anche grazie alle proposte e denunce di autorevoli studiosi, sui temi riguardanti l'efficienza del lavoro pubblico ha certamente evidenziato con nettezza l'esigenza di studiare e disseminare alcuni interventi, che diano segnali concreti di voler organizzare l'amministrazione pubblica secondo criteri di maggior efficienza e razionalità. Da questo dibattito, tuttora in corso, è scaturita l'iniziativa del Ministro Nicolais tradotta nel Memorandum d'intesa su lavoro pubblico, a cui vanno riconosciuti alcuni meriti e primo fra tutti quello di aver posto fra gli obiettivi del Governo la riorganizzazione dell'amministrazione, a partire dalla focalizzazione sul tema della produttività e della centralità del cittadino e quindi della creazione di condizioni che consentano la misurabilità, la verificabilità e l'incentivazione della qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche, nell'ottica di una rinnovata centralità, non di un astratto interesse generale ma delle esigenze e domande concrete degli utenti. Certamente, nel corso del dibattito sono emersi punti di divergenza sul come raggiungere tali obiettivi. Gli strumenti ed il percorso delineato nel Memorandum non sembrano allo stato aver prodotto conseguenze importanti e se un limite della proposta si può identificare, esso attiene ad una non adeguata attività di preventivo coinvolgimento delle autonomie territoriali nella definizione delle questioni e nella separazione delle problematiche che richiedono un coinvolgimento del sindacato e di quelle che possono e devono trovare soluzione attraverso l'iniziativa delle singole amministrazioni. Per quanto riguarda più specificamente il tema della valutazione, le proposte emerse non convincono perché indicano soluzioni che affidano ad altri soggetti esterni e lontani compiti ed obiettivi che le amministrazioni locali devono riuscire a porsi autonomamente¹.

1.2. Gli esiti delle politiche nazionali sul personale

Un nuovo percorso in materia di lavoro pubblico deve assolutamente tenere in considerazione il tema della spesa per il personale e, soprattutto, gli esiti da questa generata in termini di valore pubblico. Una delle principali motivazioni che qualificano la presente proposta dell'ANCI (e che anzi ne rappresentano il presupposto originario e allo stesso tempo il punto di ricaduta degli

interventi e degli obiettivi che ci si prefigge di realizzare) trae spunto dall'analisi e dalla valutazione dei risultati delle politiche di contenimento del numero dei dipendenti pubblici e della spesa per le retribuzioni attuate principalmente con la legislazione finanziaria negli ultimi anni.

Il sunto dei dati dimostra come, a fronte di scelte normative restrittive e di blocco delle assunzioni adottate dal legislatore, non si sia registrata una significativa riduzione della spesa del personale o meglio una sua qualificazione.

Naturalmente, le dinamiche di spesa per il personale vanno collocate nel quadro generale della spesa pubblica italiana. La spesa corrente primaria è cresciuta con il ritmo del 2 per cento di media annua in termini reali.

Una spesa pubblica certamente condizionata dalla remunerazione degli interessi e dalla spesa pensionistica ma anche, ed è il punto che più ci interessa, dall'assenza di strumenti di misurazione della sua efficacia ed efficienza. Vediamo qualche dato: dal confronto con gli altri Paesi europei, si evidenzia che il peso sul PIL della spesa per i redditi da lavoro pubblico è in Italia dell'11% nel 2006 di poco superiore alla media UE-15 del 10,8%; risalta invece la dinamica accelerata di tale crescita, passata dal 10,4% nel 2000 all'11%, a dimostrazione della scarsa efficacia delle politiche di riduzione di costo messe in campo.

Per quanto concerne il comparto degli Enti Locali a fronte di una sensibile riduzione del numero di dipendenti occupati² si assiste al paradossale dato della non diminuzione della spesa; essa, anzi, ha registrato un trend di crescita praticamente ininterrotto (nello stesso periodo di riferimento la spesa per il personale ha subito un incremento del 18,22%).

Tutto ciò è avvenuto - va sottolineato - in un quadro di regole e vincoli continuamente cangiante, che ha finito per condizionare nel segno dell'incertezza la programmazione e la gestione delle risorse umane delle amministrazioni comunali.

Un sintetico excursus:

- La Finanziaria **1998** introduce un principio importante, ossia l'obbligo di effettuare la programmazione triennale dei fabbisogni, declinato con un obiettivo tendenziale di riduzione del personale.

¹ L'idea dell'Autorità indipendente con il compito di controllare l'efficienza o del Comitato istituito nell'ambito del CNEL non risulta convincente, sia perché obiettivamente di ardua applicazione rispetto ad una realtà numericamente estesa e qualitativamente differenziata quale quella dei Comuni, sia perché dà vita all'ennesimo ente di controllo e verifica senza garanzie che tutto non si risolva in procedure formali e adempimenti burocratici.

² Il numero dei dipendenti a tempo indeterminato ha subito una flessione pari al 5,4% nell'arco temporale che va dal 2000 al 2005, anche se compensata dalla crescita del lavoro flessibile, da 86 mila a 117 mila nel periodo 2001-2005.

- Nel **2001** si introducono espliciti divieti alle assunzioni a tempo indeterminato nella forma di sanzioni per quei Comuni che non hanno rispettato le regole del PSI.

- Nella Finanziaria **2003** si prevedono vincoli puntuali alle assunzioni del personale, non più imposti per caso con l'irrogazione di specifiche sanzioni ma in virtù di una chiara e generalizzata regola per tutte le amministrazioni locali (il tetto massimo del 50% per coprire le cessazioni dell'anno precedente).

In questa fase, se da un lato il legislatore impone vincoli stringenti al *turn over*, dall'altro tuttavia finisce per non porre sotto osservazione la dinamica della spesa per il personale, non rientrando quest'ultima tra le voci da computare ai fini del rispetto del Patto.

- Per il **2004** le regole risultano invariate, con poche novità, la più importante delle quali è l'esclusione da ogni vincolo per le assunzioni a tempo indeterminato nei Comuni al di sotto dei 5 mila abitanti.

- La Finanziaria **2005** si misura con la sentenza n.390/04 della Corte Costituzionale che sancisce l'illegittimità di precetti specifici e puntuali che rappresentano un'indebita invasione sull'autonomia finanziaria e organizzativa degli enti territoriali, da parte della legge di finanza statale che deve invece limitarsi a prescrivere criteri ed obiettivi e non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti per raggiungerli.

- La Finanziaria **2006** si adegua, col prevedere un controllo su tutta la spesa per il personale, assunto a qualunque titolo, mediante il vincolo di non superare l'ammontare di spesa del 2004 diminuito dell'1 per cento.

- La Finanziaria **2007** introduce una nuova modifica con la inclusione della spesa per il personale fra le spese computate ai fini del rispetto del saldo finanziario, si tratta di una novità che, nonostante talune interpretazioni restrittive, garantisce maggiore autonomia all'ente nelle politiche per il personale.

Va aggiunto che con la finanziaria 2007 si inaugura una precisa inversione dell'orientamento in tema di politiche per il lavoro con la previsione dell'obbligo, per

le amministrazioni centrali, o facoltà, per le territoriali, di stabilizzare il personale precario in possesso di determinati requisiti.

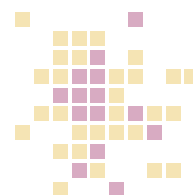
- Con il disegno di legge finanziaria **2008**, in discussione in queste settimane, si conferma la volontà di eliminare le situazioni di precariato, estendendo ulteriormente le condizioni di accesso alla stabilizzazione e i potenziali beneficiari. Vi è, però, di più: si introduce una brusca e rigida trasformazione dell'assetto in materia di rapporti di lavoro flessibile con forti limitazioni nell'uso dei contratti a tempo determinato, che in sostanza rende il contratto a tempo indeterminato il rapporto esclusivo nel pubblico impiego, con un irrigidimento che segna una sterzata forse eccessiva rispetto al procedimento.

E' mancata una regia, una guida capace di dare una prospettiva di lungo periodo nell'evoluzione di un settore che aveva conosciuto una profonda trasformazione e che quindi necessitava di una manutenzione ordinaria e straordinaria. Vediamo subito che l'utile regola della programmazione dei fabbisogni di personale si svilisce in un adempimento burocratico, non riuscendo l'ente a gestire in modo oculato e strategico le risorse umane, anche a causa della continua mutevolezza del quadro normativo. L'apposizione di vincoli riferiti alla spesa di anni precedenti crea sperequazioni fra gli enti e anzi penalizza quei Comuni che in quegli anni hanno adottato politiche di maggior contenimento, buone pratiche di gestione delle risorse umane.

Tali considerazioni portano a ritenere che è necessario cambiare metodo ed adottare una linea di condotta che coniughi due dimensioni:

- La riqualificazione della spesa nelle singole amministrazioni che utilizzi la leva della valutazione certificata delle prestazioni collegando il risultati del lavoro e benefici per il cittadini;

- La riqualificazione della spesa complessiva dei Comuni attraverso la fissazione di regole che spostino il parametro di riferimento dal passato al futuro, ossia si fondino su obiettivi di miglioramento che considerino la situazione all'anno zero verso una prospettiva temporale che consenta all'ente di programmare un processo di riqualificazione della spesa per il personale che sia anche stimolato da un sistema di incentivi o disincentivi di natura finanziaria.



1.3. Le distorsioni del sistema di contrattazione collettiva

La ricerca di strade innovative per dare ai Comuni leve efficaci per governare il costo del personale e soprattutto per migliorarne valore e qualità trova nell'attuale assetto della contrattazione collettiva un ulteriore ostacolo. L'analisi dell'applicazione delle regole contenute nell'Accordo del luglio 2003 evidenzia una sovrapposizione e un non corretto funzionamento delle due fasi contrattuali; da qui l'attribuzione di riconoscimenti economici accessori, spesso non conseguenti ad una verifica della produttività, e in particolare per quanto riguarda la dirigenza non successivi ad un preventivo conferimento di incarico e seguente valutazione degli obiettivi e dei risultati.

8 Il farraginoso procedimento di contrattazione, disciplinato dal Titolo III del Decreto legislativo n. 165/2001, si riflette sull'ammontare degli incrementi contrattuali e sul ruolo stesso della contrattazione integrativa, con evidenti effetti distorsivi sugli istituti finalizzati ad incrementare la produttività del personale.

L'attuale sistema di rappresentanza negoziale, fortemente centralizzato, finisce per penalizzare pesantemente i Comuni, che subiscono i risultati della negoziazione nazionale in termini di costi e di impossibilità di programmazione dei tempi degli adeguamenti retributivi e normativi. La contrattazione collettiva per i Comuni, lungi dal costituire, come dovrebbe, una risorsa di regolazione flessibile, di programmazione dei costi, di ausilio ad una gestione del personale a misura di ente, si è trasformata in un pesante vincolo eteronomo sia finanziario, sia gestionale. Essa costituisce, invero, un apparato di regole vincolanti e costose e, quel che più conta, integralmente etero-determinato da soggetti (il governo, le confederazioni e i sindacati nazionali, l'Aran nella sua attuale configurazione) sulla cui volontà e decisioni, i Comuni non sono in grado di esercitare alcuna opzione, né di tipo voice, né di tipo exit (essendo il sistema obbligatorio per legge). Sintomatico di questo stato di cose è la lievitazione del costo del lavoro del personale, prima rilevata, in assenza assoluta di strumenti negoziali compensativi che possano almeno consentire di governare la produttività individuale, assorbendone i maggiori costi. In preponderante misura, i maggiori oneri finanziari a carico dei Comuni sono, infatti, costituiti da indifferenziati incrementi del costo del personale determinati dal contratto nazionale e dunque subiti dai Comuni sia come massa finanziaria; ma sia anche in ragione delle modalità assolutamente rigide della loro corresponsione, perché non gestibili variabilmente a livello di negoziazione decentrata.

E' allora evidente come la riqualificazione del lavoro pubblico passi per una modifica dell'attuale assetto contrattuale verso la riconquista dell'autonomia e della responsabilità dei Comuni. E questo al fine di dare spazio alla contrattazione decentrata e così rendere possibile un reale collegamento tra retribuzioni e produttività.

Il parte. La valutazione nei Comuni italiani

2.1 Perché la valutazione è importante

La questione del lavoro pubblico in Italia è un tema importante e complesso che presenta diversi aspetti critici e mantiene aperti numerosi fronti che chiedono interventi di innovazione e cambiamento: il governo delle dinamiche retributive, i rapporti tra dirigenza e organi politici, i meccanismi di reclutamento e di conferimento di incarichi, la mobilità interna, la formazione. E su tutti deve dominare la consapevolezza che, in ogni caso, soluzioni tecniche, innovazioni normative, politiche di riforma poco potranno senza l'affermazione di un'etica pubblica, aggiornata alle attuali esigenze, secondo linee condivise dai dipendenti, dagli organi politici e dai cittadini.

Se abbiamo scelto di dedicare una particolare attenzione alla valutazione delle prestazioni e delle competenze, non è per l'ingenuo perdurare di fiducia nell'introduzione delle logiche e degli strumenti manageriali nel settore pubblico.

Certamente la ricerca di una convergenza tra modalità di funzionamento delle organizzazioni pubbliche e private è un approccio che non ha ancora dispiegato tutte le sue capacità di innovazione ma la scelta della valutazione come centro di un'iniziativa di analisi, e soprattutto di proposta, riposa su considerazioni ulteriori.

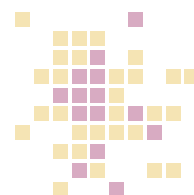
E' che la valutazione può essere una leva essenziale per contribuire all'attivazione, nel maggior numero di amministrazioni, di quel circolo virtuoso tra:

- assunzione di impegno politico legato all'effettivo sviluppo economico e sociale delle comunità e, quindi, ad obiettivi programmatici

concreti verificabili, misurabili e confrontabili;

- assunzione di responsabilità dei dirigenti sui risultati reali dell'azione amministrativa ed esercizio effettivo dei poteri e delle funzioni dirigenziali;
- riqualificazione del lavoro pubblico attraverso la chiara emersione del contributo delle risorse umane alla creazione di valore pubblico che permetta non solo di innescare incentivi a far meglio ma che dia anche una nuova dignità al lavoro delle donne e degli uomini dell'amministrazione;
- trasparenza della vita amministrativa attraverso un'azione di "rendiconto" ai cittadini, non solo della correttezza dell'azione amministrativa ma anche dei concreti risultati raggiunti e delle modalità attivate per conseguirli.

Si tratta di promuovere e diffondere processi che non solo spingano verso una migliore utilizzazione delle risorse e una più efficace capacità di realizzazione ma che siano in grado di contribuire ad una nuova vitalità dei processi democratici. Sono processi fondati sui meccanismi di rappresentanza, di decisione e di responsabilità politica e amministrativa ma che ormai non possono prescindere dall'immissione nella vita pubblica di strumenti e circuiti basati sulla trasparenza, sulla mobilitazione delle risorse interne all'amministrazione, sulla partecipazione informata dei cittadini, sul "dar conto" del percorso che dagli obiettivi porta ai risultati. E' una strada per dare nuova vitalità e maggiore qualità anche alla rappresentanza politica e alla responsabilità pubblica.



Ecco, la valutazione può contribuire in modo decisivo all'attivazione di questi processi, rappresenta una leva in grado di animare nuovi circuiti virtuosi.

In effetti, si devono fare alcune considerazioni circa il concetto di valutazione:

a) Innanzi tutto, essa è un fattore chiave in grado di attivare altre leve organizzative:

- la responsabilità dei dirigenti (sia come valutati, perché li spinge a focalizzarsi su obiettivi gestionali e risultati concreti; sia come valutatori perché si devono far carico di riconoscere il contributo reso dai collaboratori e se questi sono stati messi nelle condizioni di darlo);
- lo sviluppo delle competenze, perché permette di individuare quali sono quelle "centrali" per i bisogni dell'amministrazione e quali possono essere acquisite dall'esterno;
- la focalizzazione di tutte le attività dell'organizzazione sulla qualità delle prestazioni e dei servizi.

10

b) L'attuale disciplina legislativa e contrattuale che regola la valutazione della dirigenza e del personale nelle amministrazioni pubbliche consente, dal nostro punto di vista, l'applicazione a livello locale di alcune soluzioni "tecniche" che porterebbero a sostanziali miglioramenti delle prestazioni dell'amministrazione.

c) Esistono già esperienze d'eccellenza da imitare. Non siamo di fronte, come in altri casi del recente passato a una riforma a "prato verde", ma esistono diverse esperienze positive alcuni casi d'eccellenza che hanno già affrontato la questione, ottenendo significativi risultati di miglioramento e che possono fornire ottimi spunti da imitare.

E' giunto il momento di mettere in evidenza, promuovere e incentivare questi processi virtuosi ma anche di inquadrare la valutazione in modo corretto:

a. i risultati migliori la valutazione li dà se viene utilizzata non tanto per "punire i fannulloni" ma per "premiare il merito" e per misurare oggettivamente il livello di miglioramento sia delle prestazioni dei singoli che dell'organizzazione nel suo complesso;

b. non si possono mai disgiungere i risultati complessivi dell'amministrazione (o delle sue singole unità organizzative) dalle prestazioni degli indi-

vidui; queste ultime vanno valutate in base al contributo che danno (all'interno di un'organizzazione complessa e per la loro parte) al raggiungimento dei risultati complessivi. Valutare il singolo o l'organizzazione in cui è inserito è una falsa alternativa.

2.2. L'indagine sulla valutazione della dirigenza

In breve:

- Valutare, un "mestiere" difficile;
- Il "senso" della valutazione;
- La leggibilità delle regole e degli esiti del sistema di valutazione;
- La autonomia della valutazione dalla politica;
- Il collegamento tra il sistema di valutazione e gli altri strumenti gestionali;
- Tra premio del merito ed egualitarismo.

Il tema della valutazione è stato introdotto attraverso le politiche di incentivazione nei contratti del pubblico impiego a partire dai primi anni ottanta ma è solo con le riforme normative in tema di gestione del rapporto pubblico degli anni novanta che la valutazione acquista piena autonomia, fino a realizzarsi operativamente con i contratti collettivi³. L'impianto normativo e contrattuale prevede così sistemi di valutazione del personale sia per quanto riguarda quello con qualifica dirigenziale che il restante personale. In tale contesto di riforme si inserisce la valutazione del personale nel comparto enti locali, che diventa punto centrale per la gestione di molti istituti contrattuali, in particolare quelli relativi alle politiche retributive in genere.

Malgrado la forte insistenza delle norme e dei contratti collettivi sulla necessità di sviluppare gli strumenti di valutazione, le esperienze degli ultimi anni hanno fatto emergere alcuni aspetti che appaiono in contrapposizione con le effettive finalità e criteri metodologici tipici dei sistemi di valutazione del personale.

Abbiamo voluto focalizzare la nostra attenzione con una indagine ad hoc sulla valutazione della dirigenza, sia perché in questo ambito esistono già numerose esperienze, sia perché non è immaginabile l'affermazione della valutazione come principio e come metodo generali se non si parte da qui: la dirigenza rappresenta infatti l'essenziale struttura di governo degli enti preposta a collegare obiettivi e risultati.

Gran parte della recente letteratura⁴ è concorde

³ G.Rebora, *Organizzazione e politica del personale nelle amministrazioni pubbliche*, Guerini, Milano, 1995; G.Rebora; *Un decennio di riforme*, Guerini e Associati, Milano, 1999.

nell'affermare che gli effetti del percorso di cambiamento che ha interessato la dirigenza pubblica negli ultimi anni sono stati quantomeno deboli, fino a provocare, secondo alcuni, addirittura arretramenti nel ruolo, nell'autonomia e nelle funzioni. Ancora più deboli sono stati gli impatti sul piano del miglioramento delle performance complessive dell'amministrazione e della qualità dei servizi. Uguale accordo si trova nel lamentare una generale debolezza (sia in senso quantitativo che qualitativo) nella base informativa disponibile a studiosi e decisori per capire cosa stia realmente avvenendo, come le regole che governano la dirigenza stiano funzionando, se il mondo della dirigenza si stia muovendo seguendo gli indirizzi auspicati ovvero se lo stia facendo troppo lentamente. Da anni⁵ si auspica la nascita di un Osservatorio della dirigenza pubblica che, al di fuori di alcune iniziative di singoli atenei, ancora non arriva. Per questo, pur partendo dagli esiti delle attività di indagine citate nella letteratura disponibile, abbiamo intrapreso un veloce percorso di analisi finalizzato a verificare la presenza/assenza di alcune delle criticità conosciute. La ricerca, svolta nel mese di novembre 2007, è stata basata sulla somministrazione di questionari a un campione di 32 direttori del personale di Comuni capoluogo (per un totale di popolazione raggiunta pari a circa 8 milioni di abitanti). Per rafforzare le posizioni e risolvere alcuni dubbi interpretativi, i risultati sono stati sottoposti al confronto (tramite interviste) con alcuni dei direttori del personale già coinvolti nell'indagine. Vediamo di seguito quali sono state le principali evidenze dell'analisi che, ovviamente data la dimensione del campione, non ha la pretesa di fornire certezze comprovate dalla rappresentatività statistica, ma contribuisce a precisare alcune dimensioni critiche e fornisce preziose indicazioni sulle priorità di una possibile proposta di miglioramento del sistema. In generale, occorre innanzitutto rilevare che molte amministrazioni dimostrano di aver lavorato intensamente, e con buoni risultati, in questi ultimi anni per migliorare i propri sistemi di valutazione, a dimostrazione del fatto che, con ogni probabilità, non si tratta di un difetto intrinseco nelle soluzioni (legislative e contrattuali) proposte, quanto piuttosto delle modalità con le quali queste sono state accolte e applicate nelle diverse realtà amministrative. È nel contempo vero, sempre in linea generale, che i risultati di miglioramento sono relativi a

“porzioni” del sistema, a singole variabili, mentre più debole appare la sua articolazione d'insieme e la connessione con le logiche gestionali complessive dell'ente. Inoltre, questo cambiamento non ha raggiunto tutte le amministrazioni nella stessa misura, a prova della necessità di dover lavorare ancora sia sul piano dell'individuazione di soluzioni di miglioramento che sulla loro diffusione a livello capillare sul territorio.

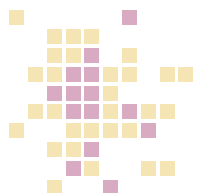
Valutare, un “mestiere” difficile

La debolezza complessiva della cultura della misurazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche ha un immediato riscontro nella difficoltà che lamenta la metà degli intervistati nella definizione di obiettivi di risultato efficaci. Ai responsabili della valutazione e ai dirigenti stessi viene richiesto un compito spesso improbo: determinare degli obiettivi certi in un quadro complessivo di indeterminatezza dei fini, dove spesso prevale la logica emergenziale rispetto a quella della programmazione. La definizione degli obiettivi in questo contesto richiede una forte assunzione di responsabilità da parte dei valutatori rispetto alle decisioni che questa azione comporta; ma anche da parte dei valutati, che debbono accettare la dimensione della produttività come unica variabile che consente alle organizzazioni di sopravvivere negli attuali contesti competitivi, a discapito dei tradizionali “valori” della presenza al lavoro e dell'anzianità. In un quadro complessivamente positivo, emergono però due ulteriori elementi da tenere sotto osservazione:

- esistono resistenze fisiologiche alla valutazione delle prestazioni, sia da parte dei valutati che dei valutatori, soprattutto in contesti (come quello pubblico) dove la cultura organizzativa dominante è stata per decenni quella dell'egualitarismo, dell'adempimento, dell'opacità: su 32 amministrazioni, il 16% sostiene che negli anni la principale tendenza riscontrata è stata quella relativa all'aumento della benevolenza degli esiti;
- richiede capacità tecniche evolute che consentano di evitare effetti distorsivi e personalismi, sia a livello di pianificazione e impianto del sistema (si pensi ad esempio alla ponderazione dei punteggi) che di sua attuazione a livello di singolo individuo valutato, come confermato dal 16% degli intervistati.

⁴ A titolo esemplificativo citiamo solo i più recenti: F. Merloni, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale – il Mulino* 2006; C. Dell'aringa, G. Della Rocca, *Pubblici dipendenti. Una nuova riforma? – Rubbettino* 2007; OCAP – SDA Bocconi, *Da burocrati a manager: una riforma a metà – Egea* 2007.

⁵ Dipartimento Funzione Pubblica (a cura di G. Capano), *La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali Rubbettino* 2004.



Il "senso" della valutazione

Soprattutto nell'opinione pubblica e nei media (l'attuale dibattito ne è una conferma), il senso della valutazione appare essere principalmente quello di "stanare" e sanzionare i fannulloni, sino alla estrema conseguenza del licenziamento. Ma, com'è noto, licenziare coloro che ripetutamente e consapevolmente agiscono comportamenti devianti non ha per conseguenza nessun automatico miglioramento delle prestazioni complessive di un'organizzazione.

Non vogliamo qui negare la necessità di licenziare i fannulloni ma solo ricordare che la valutazione non è mai uno strumento punitivo bensì di sviluppo e crescita del personale. Per le finalità disciplinari è sufficiente l'osservazione oggettiva dei comportamenti devianti (si pensi al fenomeno dell'assenteismo) e applicare con rigore e coraggio il sistema di sanzioni già garantito dai contratti. Questo malinteso viene rafforzato laddove non sono definite le priorità che si vogliono perseguire attraverso il sistema di valutazione.

12

O meglio, dove siamo in presenza di un insieme indistinto di finalità, a volte anche contrastanti tra loro, che finiscono per tradurre il processo valutativo in una mera certificazione dei comportamenti, con la conseguenza che gli esiti della valutazione non vengono finalizzati ad un effettivo cambiamento organizzativo.

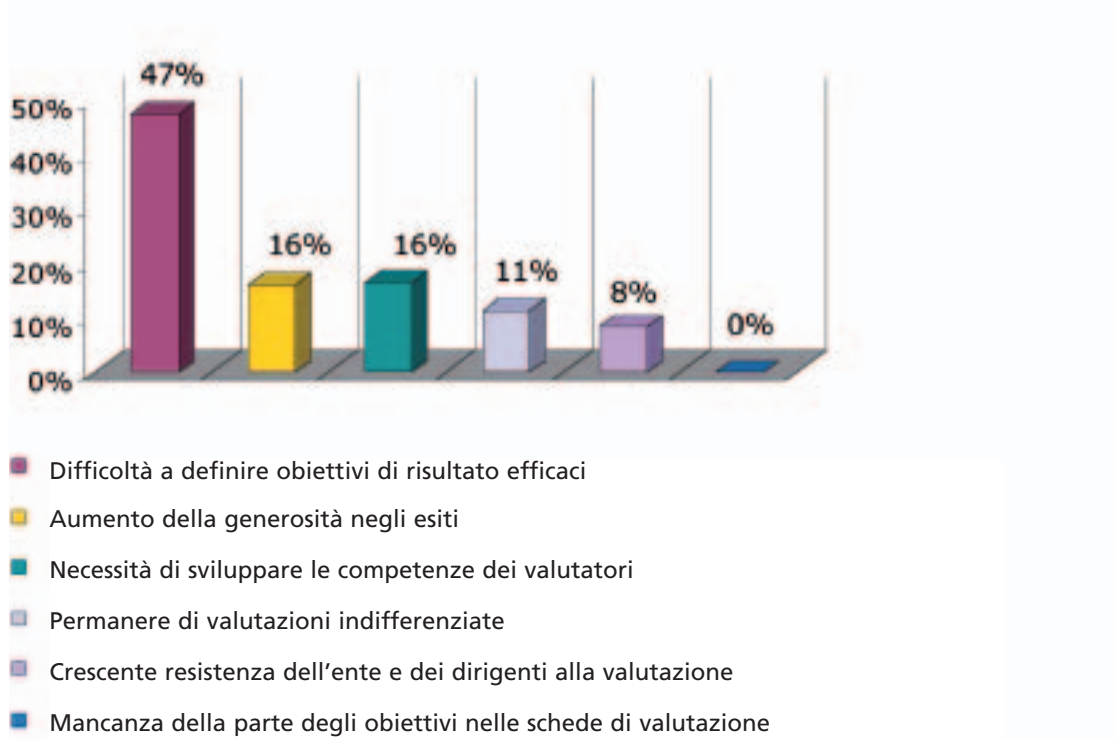
Questo fenomeno, appare poco diffuso, anche se ci sembra significativo segnalare che quasi il 30% degli intervistati sostiene di avere sistemi di valutazione orientati contestualmente ed indifferentemente allo sviluppo del personale, al miglioramento dei servizi, al risparmio dei costi di gestione e altro: forse un po' troppo per uno strumento solo (si veda nel grafico successivo, come, nell'ottica del campione, si ripartiscono gli obiettivi del sistema di valutazione, tra quelli individuati dal questionario).

A conferma di ciò e del fatto che il panorama complessivo è "a luci e ombre", siamo in presenza di un 72% delle amministrazioni che traduce gli obiettivi gestionali in precisi indicatori qualitativi o quantitativi, mentre esiste ancora un 28% che li riferisce a generiche descrizioni di attività cui adempiere, prescindendo dal loro effettivo sbocco in risultati concreti.

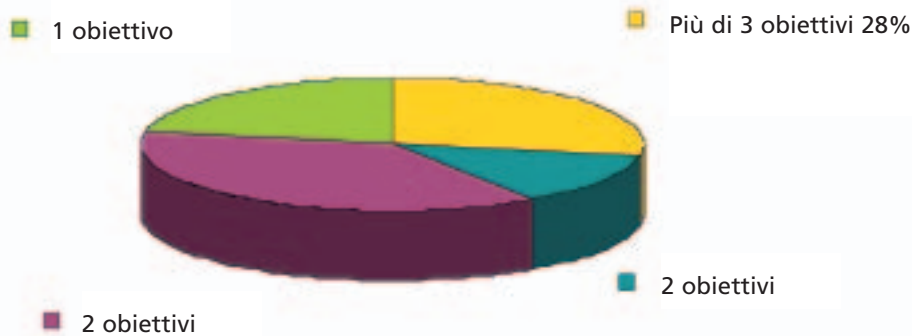
Dall'evidenza dei dati emerge anche l'importanza di effettuare una distinzione tra il sistema di valutazione della prestazione (finalizzato a definire obiettivi e risultati di lavoro e sulla base di questi a valutare la prestazione individuale) e i sistemi di valutazione del personale nel loro insieme (vale a dire sistemi articolati e plurimi finalizzati alla crescita del personale finalizzata allo sviluppo delle competenze e al raggiungimento dei risultati aziendali).

In questo modo si comprende che i soli sistemi introdotti dai contratti non bastano, perché

Quali differenze avete verificato nella valutazione della dirigenza con il trascorrere degli anni



Numero di obiettivi perseguiti con la valutazione



troppo focalizzati sulla dimensione incentivante e retributiva, e viceversa è necessario sviluppare metodologie orientate da un lato verso la valutazione della qualità dei servizi e dei risultati complessivi e dall'altro verso lo sviluppo professionale del personale.

La leggibilità delle regole del sistema di valutazione

L'attuale leggibilità delle regole del sistema di valutazione, sia dei processi che degli esiti, fornisce ai cittadini, agli utenti dei servizi e agli stessi lavoratori dei Comuni l'immagine di un'amministrazione che si chiude verso l'esterno, che non vuole fare conoscere i propri livelli di produttività e che è pronta a "coprire" eventuali comportamenti inadeguati.

I regolamenti e i percorsi di valutazione, i criteri di ponderazione, il calcolo dei "pesi" e la correlazione con le retribuzioni sono tutti elementi che conservano una dimensione tecnica, soprattutto nel linguaggio, che ancora consente interpretazioni e fraintendimenti tra i soggetti coinvolti.

Non comprendere fino in fondo le "regole del gioco", lascia ai valutati la sgradevole sensazione che i processi di valutazione rispondano a prescrizioni formali, a cerimoniali vuoti di significato e che le decisioni reali viaggino su altri piani. La comunicazione interna viene raramente utilizzata per fare chiarezza e vengono ancora privilegiati strumenti troppo tradizionali che poco contribuiscono a far crescere consapevolezza e consenso rispetto ai sistemi adottati, da parte dei soggetti coinvolti. Inoltre, appare esserci poca chiarezza sui meccanismi formali e sostanziali con cui vengono assegnati e condivisi gli obiettivi con i dirigenti.

A conferma di una situazione anche qui molto differenziata tra le realtà intervistate l'indagine

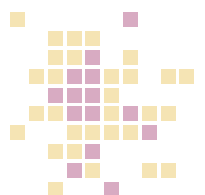
indica che, a fronte di un 84% di amministrazioni che dà esclusiva comunicazione scritta delle regole della valutazione, se ne trova un 44% che informa i destinatari della valutazione anche con seminari interni sulle regole di funzionamento.

A corredo di ciò riportiamo che più di un terzo delle amministrazioni dichiara che il processo di valutazione non prevede colloqui individuali, considerati dagli esperti uno degli strumenti più efficaci per facilitare la comprensione reciproca e la pluralità dei punti di vista sulle questioni e per evitare conflitti organizzativi.

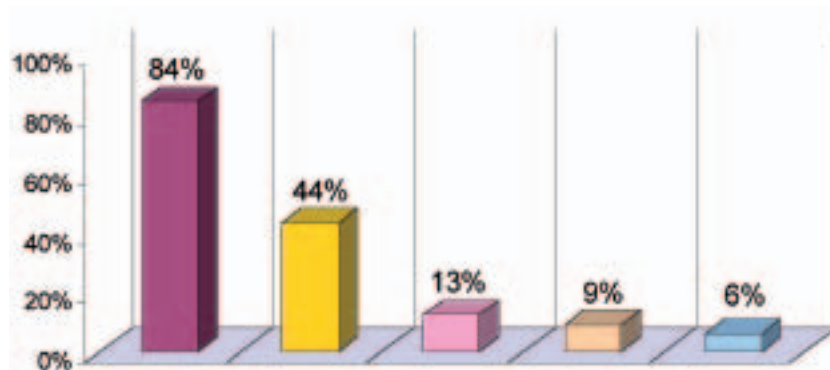
Questione ancora più rilevante, visto che (almeno sul principio) sembrano convergere le opinioni dei diversi soggetti coinvolti dal dibattito sul lavoro pubblico, è quella della comunicazione degli esiti della valutazione verso i destinatari dell'azione pubblica: cittadini, imprese e associazioni. L'indagine mostra che solo il 3% delle amministrazioni prevede forme di pubblicità, anche collettive e anonime, degli esiti verso i cittadini; questo, a conferma di un contesto generale di scarsità di strumenti giuridici a tutela della cittadinanza.

Questa autoreferenzialità è rafforzata dalla totale assenza di attività di confronto che consentano di analizzare esperienze di altre amministrazioni o di privati: nessuna delle 32 amministrazioni intervistate afferma di guardare verso altre realtà per cogliere indicazioni di miglioramento.

Come per molti altri processi di lavoro nelle amministrazioni, anche per la valutazione vale il principio per cui, spesso, ci si trova di fronte da un lato una rigida formalizzazione delle regole, dall'altra una proceduralizzazione generica ed approssimativa che genera rischi opposti: di pervasività e di assenza di tutele, di rivalsa di culture pubblicistiche e di deriva verso uno pseudo-privatismo dove la politica dilaga.



Quali iniziative strutturate di comunicazione verso valutatori sono state adottate per sostenere il processo di valutazione



- Comunicazione scritta delle regole a tutte le persone coinvolte
- Seminari interni
- Semplificazione del linguaggio utilizzato per la spiegazione del sistema
- Informazioni pubblicate su internet
- Nessuna comunicazione

14

Come sono comunicati gli esiti della valutazione?



L'autonomia della valutazione dalla politica

La poca autonomia del processo di valutazione dalla politica è additata da molte parti come uno dei fattori che ne indebolisce il significato e aumenta la sfiducia nei suoi effetti.

A questo proposito, è difficile rappresentare quantitativamente questo limite, perché esso si manifesta principalmente attraverso i comportamenti (e ancora più spesso, le omissioni) degli individui. E' tuttavia indubbio che il potere di

nomina e di revoca del nucleo di valutazione, le decisioni in merito al processo di definizione degli obiettivi e la diffusa abitudine di entrare nel merito degli aspetti gestionali porta gli amministratori ad esercitare un'inevitabile influenza sull'operato di tecnici e funzionari. Questi fenomeni hanno ovviamente un effetto anche sul sistema di valutazione dove le dimensioni personalistiche finiscono con l'emergere, a vari livelli, nella valutazione della dirigenza e del personale.

Il ruolo e le funzioni del Nucleo di Valutazione

Discorso a sé meritano il ruolo e le funzioni del Nucleo di Valutazione: qui siamo in presenza di un forte riconoscimento del ruolo in più di un terzo delle amministrazioni dell'indagine, dove il Nucleo partecipa a tutte le fasi della valutazione. L'elemento di criticità appare invece essere il debole collegamento tra il sistema di valutazione e gli altri strumenti gestionali utilizzati all'interno delle amministrazioni comunali. Solo il 45% delle amministrazioni dichiara infatti che il Nucleo di Valutazione (che dovrebbe svolgere questa funzione) garantisce una connessione tra valutazione e controllo di gestione.

Da un lato si moltiplica e si rafforza l'uso di (anche sofisticati) strumenti di *audit* interno, di controllo di gestione, di *customer satisfaction* che, per converso, appaiono però avulsi o quantomeno poco collegati al sistema di valutazione del personale.

Collegato a questo ragionamento scopriamo che un elemento che nel recente passato appariva molto critico ma che sembra cominciare a conquistare il favore delle amministrazioni è la connessione diretta tra le performance complessive dell'amministrazione e quelle degli uffici e

degli individui. Infatti, l'indagine ci dice che già 6 delle amministrazioni intervistate prevedono forme di collegamento tra valutazione del personale e qualità dei servizi ai cittadini, dando un segnale di apertura del sistema e di serietà nella rendicontazione alla collettività.

Tra premio di merito ed egualitarismo

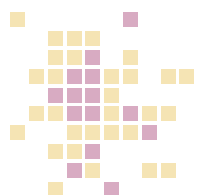
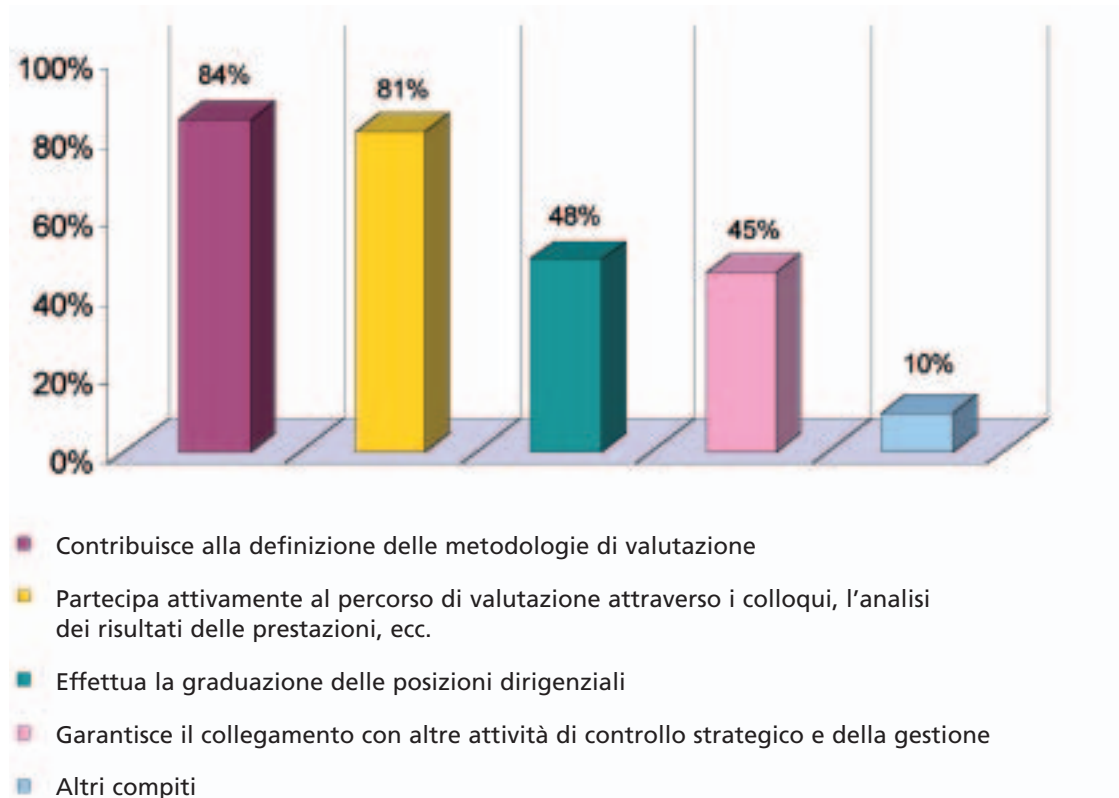
Una delle questioni che genera malcontento tra i lavoratori e segna il sostanziale fallimento dei sistemi di valutazione è l'egualitarismo: le persone sono valutate tutte con gli stessi esiti (spesso positivi), e quand'anche ci fossero valutazioni differenziate, queste vengono attenuate dalle ricadute sulle retribuzioni.

Tale livellamento verso l'alto dei giudizi provoca un conseguente "adeguamento" verso il basso dei livelli di prestazione e dei requisiti di competenza dei dirigenti e del personale. In proposito, risultano esemplari le altissime percentuali di valutazioni positive cui spesso danno luogo le verifiche.

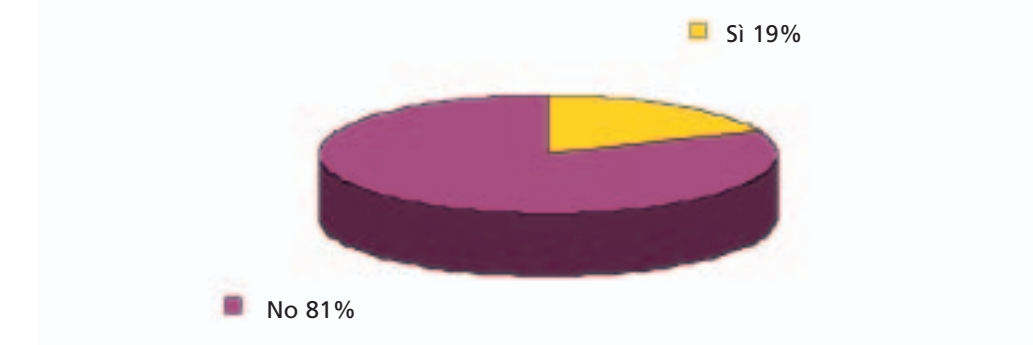
L'indagine indica che per l'81% delle amministrazioni le valutazioni negative sono complessivamente al di sotto del 15%, dato che viene considerato fisiologico in presenza di sistemi di valutazione correttamente finalizzati alla diffe-

15

Quali sono i compiti del Nucleo di Valutazione



Vi è un collegamento strutturato e diretto tra sistema di valutazione della dirigenza e valutazione dei benefici / impatti sui cittadini / utenza dei servizi



renziamento. Per quel che riguarda la differenziazione retributiva siamo in presenza di due fenomeni che appaiono in qualche misura contrastanti.

Da una parte, la distribuzione dei dirigenti all'interno delle diverse fasce di retribuzione non risponde alla "normale" (in senso gaussiano) curva di progressione, ma si assiste ad una significativa distribuzione verso l'alto: il 36% dei dirigenti si colloca nella fascia alta di retribuzione, rispetto al 20% della fascia bassa.

Dall'altra però, questo dato è in parte mitigato dalla differenziazione retributiva, che appare superiore ai 10.000 € lordi annui nel 72% delle amministrazioni⁶.

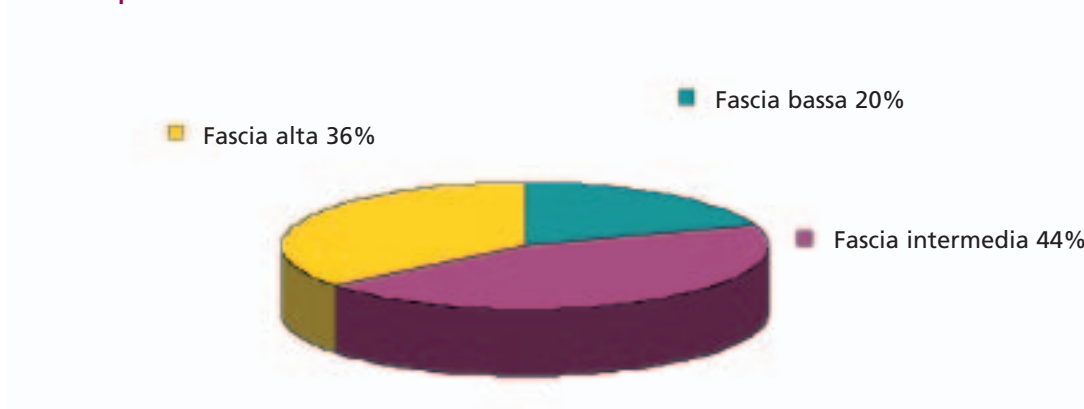
Questo doppio fenomeno ci segnala che, pur in presenza di un generale "appiattimento verso l'alto" delle retribuzioni di risultato, la leva della differenziazione è utilizzata da molti in modo "serio". Si manifesta però un rischio: quello che i dirigenti, che nella generalità dei casi sono valutati positivamente e di conseguenza "ben retribuiti" finiscano per percepire la valutazione solo come un'occasione per sanzionare i (pochi) comportamenti negativi, piuttosto che per premiare i virtuosi.

2.3 I requisiti di un buon sistema di valutazione

In breve:

- Gli obiettivi della valutazione: premiare il merito per migliorare le prestazioni;
- La dinamica dei sistemi di valutazione: veri ficare periodicamente e aggiornare obiettivi e regole;
- La tempestività nella fissazione degli obiettivi: fissare prima le mete da raggiungere;
- La correlazione tra gli obiettivi politici e tecnici;
- Il collegamento a obiettivi di miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini;
- La trasparenza del processo, delle metodologie e degli indicatori sia per i valutatori che per i valutati;
- La trasparenza degli esiti: comunicare e comparare;
- La reale incidenza sulle politiche del personale;
- L'autonomia e l'autorevolezza del nucleo di valutazione.

Facendo riferimento alla sola parte variabile del salario, come si distribuiscono i dirigenti all'interno di tre ipotetiche fasce retributive?



Come detto, crediamo che i sistemi di valutazione attualmente in uso nella maggioranza dei Comuni sia migliorabile, tecnicamente e sotto il profilo degli obiettivi gestionali e politici. Ben consapevoli del fatto che non esiste "il" sistema e che ciascuna amministrazione deve valutare in autonomia cosa sia "buono" per sé, crediamo che esistano una serie di requisiti generali che rendono efficace il sistema di valutazione. Di seguito ne proponiamo un primo elenco, che non vuole essere né esaustivo né immutabile ma, al contrario, vuole costituire uno stimolo a ragionare sugli ostacoli che fino ad oggi hanno impedito la realizzazione del concreto miglioramento delle prestazioni dei lavoratori pubblici. Anche in questo caso le riflessioni sono rivolte alla dirigenza ma crediamo che con i dovuti adeguamenti si possano agevolmente estendere al personale.

a. Obiettivi della valutazione: premiare il merito per migliorare le prestazioni

Un buon sistema di valutazione deve superare la logica attuale orientata alla certificazione dei comportamenti e connettere gli obiettivi di cambiamento organizzativo al miglioramento delle prestazioni complessive dell'ente. Riguardo all'approccio generale, occorre superare la logica della "punizione" e restituire un senso positivo alla valutazione: quello di individuare e premiare adeguatamente gli individui che forniscono le migliori prestazioni, per innescare fenomeni imitativi e virtuosi.

Per fare questo, il sistema deve prevedere, già dal suo impianto, la possibilità di interventi organizzativi sui ruoli e sui processi, derivanti dagli esiti della valutazione, come la ridefinizione delle competenze dei dirigenti, interventi sulla formazione degli stessi dirigenti, la previsione di possibili percorsi di carriera differenziati, oltre che, ovviamente, la previsione di idonee differenziazioni sul piano retributivo.

Solo attraverso una chiara definizione degli obiettivi del sistema di valutazione, e solo dotando gli stessi di una dose di effettività – attraverso il collegamento tra gli obiettivi e i cambiamenti dell'organizzazione - è possibile, infatti, permeare le politiche di gestione del personale di una reale cultura della valutazione, rendendo tali processi pienamente assimilati e condivisi anche da coloro che risultano sottoposti a valutazione. Per consentire all'amministrazione di operare quale "organizzazione imprenditoriale pubblica"

occorre, dunque, superare una logica di mero adempimento ed indurre ciascuna amministrazione a definire con chiarezza e in anticipo le finalità dei propri processi organizzativi, secondo i requisiti procedurali di seguito elencati.

b. Dinamica dei sistemi di valutazione: verificare periodicamente e aggiornare obiettivi e regole

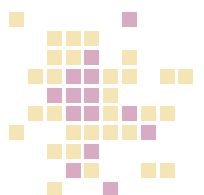
I sistemi di valutazione attualmente in vigore rischiano, in un contesto economico-sociale in continua evoluzione, di risultare periodicamente datati o comunque carenti del necessario aggiornamento. Infatti, la fissazione dei requisiti di buon sistema di valutazione è un'operazione che non può essere compiuta una volta per tutte, ma deve essere sottoposta ad un costante monitoraggio per valutare la permanente validità dei criteri adottati, l'effettiva operatività delle procedure instaurate e il loro continuo adattamento alla variabilità dei diversi contesti organizzativi. A ciò si aggiunga che i profili di competenza richiesti alla dirigenza sono anch'essi sottoposti a una rapida evoluzione.

Tutto questo richiede una continua manutenzione dei sistemi, da realizzare attraverso la verifica periodica delle metodologie e dei processi. Tali verifiche devono quindi proporsi secondo cadenze prefissate, da definirsi sul piano quantitativo (le stesse potrebbero essere fissate in un biennio o in un più lungo periodo in relazione alle peculiarità del contesto organizzativo di riferimento). Un buon sistema di valutazione deve prevedere dunque una ridefinizione delle regole dello stesso sistema, che consenta di correggerne le metodiche e di pesarne le diverse variabili. Non è escluso, peraltro, che la ridefinizione delle regole del sistema di valutazione si richieda a seguito di una ritaratura degli obiettivi da parte della stessa amministrazione o dalla necessità di procedere a verifiche intermedie sui risultati.

c. Tempestività nella fissazione degli obiettivi: fissare prima le mete da raggiungere

Per ottimizzare l'intervento sugli obiettivi (vd. a.), un buon sistema di valutazione deve necessariamente concentrarsi sulla tempestività nella fissazione degli obiettivi. E' evidente, infatti, che laddove gli obiettivi sono assegnati dall'amministrazione appena prima della valutazione (o, paradossalmente, al momento stesso della valutazione), il processo valutativo si traduce in un atto più che altro formale.

⁶ Ricordiamo che solo una parte minima del salario variabile viene distribuito in base alla valutazione dei risultati raggiunti dalla dirigenza. Secondo l'elaborazione dell'Osservatorio sul Cambiamento delle Amministrazioni Pubbliche di SDA Bocconi nei Comuni si tratta mediamente del 7,4%.



Gli obiettivi di efficienza da raggiungere dalle amministrazioni dovranno quindi essere fissati in un momento antecedente all'inizio della fase di verifica, così come dovrà essere predeterminata la relativa correlazione ai processi organizzativi di gestione delle risorse umane (percorsi di carriera, differenziazioni retributive, comportamenti organizzativi, etc.).

Occorre, peraltro, distinguere opportunamente la fase finale di valutazione dell'incarico dirigenziale, di durata normalmente ultrannuale, dalla valutazione intermedia riferita ad obiettivi più specifici e quindi meglio scanditi ed evidenziati, di durata normalmente annuale.

Inoltre, è solo con la tempestiva fissazione degli obiettivi che sarà possibile una piena responsabilizzazione dei dirigenti soggetti alla valutazione, altrimenti impedita dal continuo cambiamento delle regole del gioco. A ciò si aggiunga che il rispetto del requisito della tempestività della fissazione degli obiettivi contribuisce ad una gestione trasparente della procedura di valutazione.

18

d. Correlazione tra obiettivi politici e tecnici

Il collegamento tra obiettivi politici e tecnici allo stato opera su un piano essenzialmente formale e non consente di realizzare pienamente quel circuito virtuoso che dovrebbe collegare efficienza dell'amministrazione e consenso politico. Essenziale, allora, sarà riferire gli obiettivi (sia nella loro definizione contenutistica che nel loro sviluppo temporale) ai piani di mandato di sindaco e giunta.

Occorre in sintesi instaurare una relazione solida, chiara e fattiva tra gli obiettivi di mandato di sindaco e giunta, la loro traduzione all'interno degli strumenti di pianificazione e controllo (PEG, RPP) e il loro riverbero sugli obiettivi di valutazione della dirigenza. PEG e piani di mandato giunta possono così costituire un banco di prova per la definizione degli obiettivi posti alla dirigenza. Una tale connessione, oltre a rendere effettivo un nesso che allo stato è debole e formale, potrà contribuire a sensibilizzare l'attenzione dei vertici politici nei confronti degli strumenti gestionali, promuovendo investimenti e autoriforme verso questi nuovi metodi valutativi. La valutazione assumerà così significato in un'ottica di orientamento alla soddisfazione del cittadino-utente, oltre a favorire l'analisi delle esigenze di questi e favorirne la comunicazione.

e. Collegamento a obiettivi di miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini

Occorre costruire sistemi che mettano in relazione diretta le prestazioni degli individui e degli uffici con l'orientamento alla qualità dei servizi

all'utenza e, più complessivamente, ai risultati della organizzazione. La valutazione del personale, infatti, deve essere una parte di un più articolato e complesso sistema di analisi e valutazione dei risultati dell'ente, che ricomprende i sistemi di programmazione strategica, il controllo di gestione, la valutazione della qualità dei servizi e della soddisfazione dell'utenza e ogni altro sistema atto a migliorare la produttività e la economicità di lungo periodo dell'ente pubblico. In questo l'ente pubblico ha storicamente sofferto una complessiva mancanza di cultura del servizio e di analisi e valutazione dei risultati e solo negli ultimi anni si è insistito molto sulla necessità di sviluppare sistemi di programmazione e valutazione dei risultati.

Questo non significa che la valutazione del personale si fondi su tecnicismi e sulla capacità di sviluppare metodologie sofisticate. L'esperienza degli ultimi anni dimostra come è stato elevato il livello di complessità tecnica di strumenti adottati dagli enti pubblici a fronte di applicazioni formali e che non hanno portato a veri esiti valutativi. Si tratta invece di sviluppare un approccio al lavoro orientato al miglioramento dei prodotti/servizi all'interno di processi organizzativi che fanno crescere la riflessione e la consapevolezza sui risultati e sul modo di operare; questo processo di confronto avrà un riferimento concreto con le informazioni che provengono dalla programmazione e dal controllo di gestione, dalla valutazione dei servizi e da ogni altro strumento in grado di alimentare il ragionamento su quello che si è raggiunto e che si vuole raggiungere nel futuro.

f. Trasparenza del processo, delle metodologie e degli indicatori sia per i valutatori che per i valutati

Molti sistemi di valutazione si traducono nei fatti in un processo autoreferenziale. L'autoreferenzialità del sistema può essere evitata dalla trasparenza del processo di valutazione. Le "regole del gioco" relative a metodologie e indicatori di valutazione devono risultare chiare e trasparenti fin dalla loro determinazione, sia nei confronti dei valutatori, che dei valutati. In assenza di una tale trasparenza, l'intero sistema viene screditato e privato di ogni efficacia. La massima chiarezza dovrà ispirare non solo la tempistica della fissazione degli obiettivi, ma anche la comunicazione degli obiettivi a tutti i livelli dell'organizzazione, per consentire ai diversi nuclei operativi dell'amministrazione di orientarsi in tempo utile verso i processi più efficienti. In sintesi, non possono esserci malintesi sulle "regole del gioco" e i regolamenti della valutazione debbono essere improntati alla massima semplicità, evitando l'attuale opa-

cità data dalla complessità delle formule di ponderazione tra i diversi fattori e dal linguaggio utilizzato per la loro presentazione.

g. Trasparenza degli esiti: comunicare e comparare.

Affinché vi sia una qualche “effettività” degli esiti della valutazione, questi debbono essere conosciuti da tutti i soggetti interessati. Senza arrivare alla “total disclosure” del sistema anche verso i cittadini, è opportuno individuare canali di informazione che consentano a tutta la struttura organizzativa di conoscere le prestazioni dei diversi uffici e la loro collocazione relativa all’interno di una scala di produttività. Questo requisito, se adeguatamente supportato in termini comunicativi, da un lato può innescare meccanismi competitivi all’interno delle diverse aree dell’organizzazione, dall’altro contribuisce ad evitare gli attuali (diffusissimi) fenomeni di distribuzione delle valutazioni “verso l’alto”. Ciò significa che alla procedura di certificazione dovrà essere data la più ampia pubblicità, in modo che lo stesso cittadino potrà esercitare un controllo sulla trasparenza ed effettività della procedura, innescando quel circuito virtuoso tra efficienza dell’amministrazione e consenso politico cui si è accennato. Sarà così possibile misurare l’efficienza dell’amministrazione con riferimento al miglioramento dei servizi, nonché agli effetti sul benessere dei cittadini.

h. Reale incidenza sulle politiche del personale

Un buon sistema di valutazione deve prevedere una correlazione chiara e diretta tra gli esiti della valutazione e una marcata differenziazione retributiva (che dovrà risultare almeno dell’ordine del 20-25% del totale), l’attribuzione di incarichi e risorse, i percorsi di carriera (dove reso possibile dalla contrattazione decentrata). E deve consentire di verificare le modalità di calcolo dell’indennità di posizione e del premio di risultato; di verificare, cioè, quanto incide in concreto la valutazione della qualità della prestazione.

Si potranno prevedere, ad esempio, sistemi premianti costituiti da piani retributivi e piani di formazione, a condizione che risultino chiari (e vengano in concreto applicati) i nessi di collegamento tra esiti della valutazione e meccanismi incentivanti.

A titolo di best practice si possono citare quei sistemi che prevedono un collegamento tra indennità di posizione di riferimento (IPR) e peso della posizione, valutazione delle effettive competenze e capacità organizzative. Vi sono, poi, sistemi che inseriscono nella valutazione fattori che consentono di valutare la prestazio-

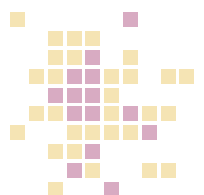
ne del dirigente, che sono oggetto di valutazione annuale, e che influiscono sulla determinazione del premio di risultato e sul calcolo dell’indennità di posizione effettiva. In tal modo, i comportamenti organizzativi si traducono in via immediata in differenziazioni retributive e un elemento idoneo a misurare la prestazione in termini di comportamenti organizzativi viene utilizzato come parametro cui vengono commisurate sia la retribuzione di risultato sia la retribuzione di posizione.

i. Autonomia e autorevolezza del nucleo di valutazione

Tra le principali criticità degli attuali sistemi di valutazione vi è l’operare del meccanismo valutativo esclusivamente su di un piano interno all’amministrazione stessa, che rischia di tradurre un sistema pensato per verificare l’efficacia, l’efficienza e l’economicità dell’amministrazione stessa in un circuito viziato dall’autoreferenzialità. L’individuazione delle strutture di controllo all’interno dell’amministrazione impedisce, infatti, una rilevazione imparziale degli obiettivi di efficienza da raggiungere e sposta il controllo su di piano essenzialmente formale. Sarebbe invece opportuno attivare e potenziare le funzioni del Nucleo di Valutazione, il quale diventa garante delle tecniche e degli esiti della valutazione e, complessivamente, della corretta gestione della valutazione di ente.

L’organo incaricato della valutazione deve essere in grado di svolgere alcune funzioni di garanzia del sistema, tra le quali: la collaborazione alla impostazione dei sistemi di programmazione del Comune, verificando i format e le metodologie di *budgeting* e di costruzione del Peg o documenti affini; la gestione degli aspetti di tipo tecnico (definizione metodologie e verifiche dei risultati finali) del sistema permanente di valutazione delle prestazioni e dei risultati di dirigenti e dipendenti; la verifica a livello generale di ente degli esiti della valutazione al fine di ridurre distorsioni e iniquità applicative; la verifica della presenza/assenza dei criteri sopra indicati e dell’attività dei valutatori al fine di accertarne la correttezza; il contributo al rinnovamento periodico del sistema attraverso la suggestione di percorsi di miglioramento. L’obiettivo è, in sintesi, quello di evitare la costruzione di un sistema autoreferenziale.

Nelle esperienze concrete si riscontrano, infatti, nuclei di valutazione totalmente interni e nuclei che prevedono anche la partecipazione di esterni. Non sembra tuttavia, diffusa, la fissazione del requisito dell’autonomia del valutatore come requisito che condiziona la stessa procedura di valutazione. Tra l’altro, la vicinanza tra valutatori e valutati incide sull’impatto degli



esiti della valutazione, visto che i valutatori hanno difficoltà a creare differenziazioni tra propri collaboratori e si determina la tendenza a considerare eccellenti tutti i valutati. Relativamente alla attivazione di Nuclei di valutazione efficaci, si propone poi di prevedere per gli enti di medie e piccole dimensioni, di attivare forme di associazione nella attivazione dei Nuclei stessi. Questo permette di creare economie nella attivazione del Nucleo di Valutazione e di realizzare forme di collaborazioni e sinergie tra enti.

III parte. La proposta

3.1. Un altro approccio: dalle riforme “big bang” ad una “road map” verso il cambiamento

L'elemento principale sul quale punta la proposta è la profonda convinzione che molto è già stato fatto sul piano delle riforme normative riguardo al lavoro pubblico, si tratta ora di attivare percorsi virtuosi di miglioramento basati sulla consapevolezza e sulle capacità delle singole amministrazioni di attuarli. La proposta dell'Anci parte dall'analisi delle riforme incompiute. In effetti, se sappiamo quello che vorremmo diventassero le nostre amministrazioni, abbiamo un'idea più incerta su come si cambiano i sistemi amministrativi, su come “far passare” le riforme. D'altra parte, non è un problema solo italiano.

E' un terreno sul quale si misurano con risultati incerti contesti nazionali che sembrano avere, ai nostri occhi, ben altre capacità d'innovazione. Sappiamo però quali sono state le caratteristiche delle riforme italiane degli ultimi 10 anni. Non solamente degli interventi che riguardano il lavoro pubblico ma più in generale delle modalità di ideazione, disegno e attuazione delle politiche di cambiamento delle amministrazioni. Sappiamo quindi come sono fatte le riforme che hanno trovato una parziale ed incerta attuazione⁷.

Un tratto comune a questi processi di riforma è quello di assumere uno specifico modello di propagazione del cambiamento. Il modello del “big bang”. Il cambiamento è raccolto, condensato in norme legislative che contengono le ragioni, gli obiettivi e le regole di propagazione di tutto il

processo di riforma.

E' un processo che parte da un “centro riformatore” e che dovrebbe attuarsi contemporaneamente, ovunque e comunque.

Nella maggior parte dei casi, il centro propulsore delle riforme è l'iniziativa legislativa del governo e i contenuti delle norme sono il frutto del lavoro di una *policy community* formata dal uffici del ministro e da “esperti”.

La riforma è sempre negoziata anche con altri soggetti istituzionali, politici o sindacali ma questi non entrano a far parte della reform community e non ne assumono quindi responsabilità e obiettivi. Il negoziato non riguarda tanto come distribuire incentivi per il cambiamento ma come gestire e attenuare i costi e gli svantaggi dell'innovazione.

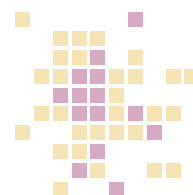
Naturalmente la direzione impressa dal processo di cambiamento è di tipo *top-down* e segue il procedere degli atti lungo la linea gerarchica delle fonti del diritto. Alla propulsione centrale, le amministrazioni periferiche e anche quelle autonome dovrebbero rispondere attraverso un processo di adeguamento.

Nella maggior parte dei casi questo processo di adeguamento non avviene o avviene solo formalmente, o in modo frammentario e discontinuo. Questo insuccesso viene registrato dalla *policy community* che passa al rimedio: un nuovo intervento legislativo che riforma la riforma.

E il processo ricomincia.

La proposta che segue sceglie un altro modello di propagazione del cambiamento amministrati-

⁷ Alessandro Natalini, *Il tempo delle riforme amministrative*, Il Mulino, 2006



vo che potremmo definire una "road map", un percorso per fasi successive che dai comportamenti di singole amministrazioni conduca verso un nuovo assetto del sistema.

Una *road map* che:

- parta dai risultati di cambiamento già ottenuti in alcune amministrazioni;
- passi per un convergenza dell'innovazione attraverso un meccanismo di "certificazione" della valutazione;
- punti attraverso, la contrattazione collettiva, ad una diffusione delle pratiche virtuose assegnando incentivi allo sviluppo della valutazione attraverso un suo collegamento necessario con l'erogazione della parte di retribuzione legata alla produttività e con le progressioni verticali;
- consolidi il sistema attraverso meccanismi di incentivazione della valutazione basati sulla leva finanziaria in un contesto generale di qualificazione della spesa per il personale;
- ponga in termini non di propedeuticità, ma di completezza ed armonia del sistema alcune modifiche normative attinenti alle regole, ai luoghi e alle parti della contrattazione; alla organizzazione del personale all'interno degli enti nell'ambito di uno statuto del lavoro pubblico locale che valorizzi l'autonomia, l'efficienza e la qualità del lavoro e dei servizi.

22

I capisaldi della proposta sono, in sintesi, i seguenti:

a) Partire dalle esperienze per migliorare le "tecniche": crediamo, pur in presenza di alcune esperienze di successo, che innanzitutto occorra ancora lavorare, nella grande maggioranza dei Comuni, per realizzare sistemi di valutazione che realmente incidano sulle politiche e sulla performance del personale. Per questo, occorre promuovere, in modo coordinato e certificato, strumenti e strategie per applicare a livello locale i "requisiti" di un buon sistema di valutazione. Governare dal centro il confronto continuo tra le pratiche e la diffusione dei "requisiti" consente anche di favorire lo sviluppo delle reti di conoscenza e di auto-aiuto, che dovranno poi costituire il vero motore dell'attuazione della proposta.

b) Allargare la policy community: alla definizione dei "requisiti del sistema" debbono poter contribuire coloro che per primi sono demandati alla loro attuazione sul territorio: amministratori locali, direttori e segretari generali, direttori del personale, sindacato, dirigenti e lavoratori, esperti dei Nuclei di Valutazione. Crediamo, inoltre, che sia importante che questo contributo debba avvenire in prima battuta in base all'adesione volontaria, per dare maggiore

consistenza al concetto di "consapevolezza" di cui si parlava sopra.

c) Dare immediata visibilità ai risultati: l'applicazione a livello locale dei "requisiti" può portare nell'arco di un periodo relativamente breve (uno o due anni), al miglioramento dei sistemi di valutazione e, soprattutto, ad una loro "apertura" verso l'esterno che testimoni ai cittadini la correlazione tra la qualità dei servizi e le prestazioni dell'organizzazione.

d) Fissare le regole dopo averne acquisito i principi: la realizzazione di esperienze di miglioramento, in una logica che potremmo definire sperimentale e molto pragmatica, consente di arrivare ad un "assetto di sistema" – quindi regolato dalle norme di legge e contrattuali ma anche regolamentari - dopo aver verificato sul campo e su vasta scala l'applicabilità e l'effettivo rendimento a livello locale dei principi che verranno fissati dalle regole.

3.2. Un percorso in 6 fasi

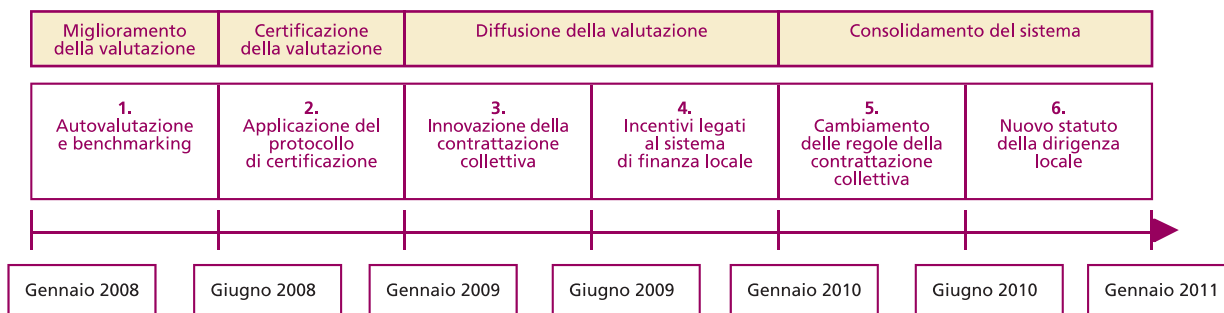
La "road map" che proponiamo si sviluppa attraverso un percorso in 6 fasi.

Si parte con l'obiettivo di migliorare i sistemi di valutazione nei Comuni prendendo le mosse dai risultati già ottenuti da alcune amministrazioni. Non si forniscono modelli o procedure standard ma si definiscono dei requisiti (FASE1) e si aiutano i Comuni ad applicarli automisurandosi e comparandosi.

Si passa alla certificazione dei sistemi di valutazione del personale (FASE2) attraverso la verifica della convergenza dei sistemi al set di requisiti. Adesso è il momento di diffondere le pratiche di valutazione certificata attraverso il recepimento nella contrattazione collettiva (FASE 3) di norme che colleghino la valutazione certificata alla retribuzione accessoria e alle progressioni verticali; ulteriore incentivo alla diffusione è l'inserimento della valutazione certificata, insieme alla riqualificazione della spesa per il personale, con incentivi di natura finanziaria (FASE4). Il percorso si consolida con un cambiamento nelle regole della contrattazione collettiva con particolare riguardo alla rappresentanza negoziale e allo spazio della contrattazione decentrata (FASE 5) ma anche con una riforma della disciplina del pubblico impiego locale che determini un nuovo statuto della dirigenza locale (FASE 6).

Fase 1: Miglioramento della valutazione. Definizione dei requisiti, automisurazione e comparazione.

L'obiettivo di questa prima fase è quello di fornire un supporto operativo per la definizione, dif-



fusione e applicazione dei requisiti minimi per rendere efficace la valutazione del personale. Gli indirizzi per la realizzazione di queste attività saranno forniti da un "board di esperti indipendenti".

a) Definizione dei requisiti

Formulare una definizione condivisa dei requisiti tecnici (e politici) di un buon sistema di valutazione, che siano immediatamente applicabili da tutte le amministrazioni comunali. La definizione dei requisiti sarà realizzata attraverso un confronto sia con i soggetti interni al sistema - direttori, segretari, esperti dei nuclei, dirigenti, sindacato - ma anche con soggetti esterni: associazioni di cittadini, esperti di valutazione della qualità dei servizi.

b) Applicazione dei requisiti ad un primo gruppo di Comuni

Il processo non intende interferire sulle scelte adottate dai Comuni per valutare dirigenti e personale. L'importante sono i risultati. A tal fine verrà messo a disposizione dei Comuni uno strumento di automisurazione per la verifica della presenza/assenza dei requisiti. Sarà data ampia comunicazione all'iniziativa ed ai Comuni coinvolti in modo da innescare processi imitativi.

c) Comparazione tra i Comuni

Pubblicazione sul web oltre che dello strumento di automisurazione anche di un sistema per calcolare valori quali-quantitativi di ciascun sistema di valutazione per dare l'opportunità alle amministrazioni di "posizionare" (nel rispetto dell'anonimato) la propria realtà nei confronti dei valori medi territoriali, dimensionali o nazionali espressi da altre amministrazioni.

Fase 2: Certificazione della valutazione.

Applicazione ai sistemi di valutazione dei Comuni di un protocollo di certificazione.

L'obiettivo di questa fase è quello di far convergere i diversi sistemi di valutazione verso finalità condivise e standard di risultato.

a) Definizione di un protocollo di certificazione

Definizione e diffusione di un protocollo di certificazione "leggera", basato su un insieme snello di regole, finalizzate a consentire la verifica degli esiti dell'automisurazione. Non si tratta di una certificazione dei processi, ma di uno strumento che consenta la verifica in modo agevole e poco costoso la presenza/assenza dei requisiti definiti. Ogni Comune adotta i sistemi e le procedure che preferisce: la certificazione attesta secondo un protocollo condiviso che il Comune ha raggiunto determinati livelli di prestazione riguardo al sistema di valutazione del personale.

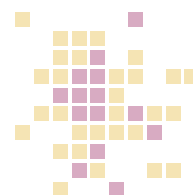
b) Verifica e supervisione

In questa fase sarà lo stesso Nucleo di Valutazione di ciascun Comune a verificare la corretta applicazione del protocollo di certificazione e darne comunicazione al "board di esperti indipendenti" al quale è affidata la supervisione di questa fase attraverso:

- l'esame degli esiti dell'applicazione dei protocolli di certificazione;
- lo svolgimento di "peer review" di confronto dei risultati dei Comuni;
- il monitoraggio dei dati provenienti dall'automisurazione effettuate dai Comuni.

c) Diffusione dei risultati

A tutte l'attività sarà data pubblicità attraverso i canali più idonei nel 2009 sarà pubblicato un "Rapporto sulla valutazione nei Comuni" che darà conto dei risultati raggiunti e fornirà informazioni aggiornate e analisi sullo stato dei sistemi di valutazione dei dirigenti e del personale.



**Fase 3: Diffusione della valutazione.
Introduzione nella contrattazione collettiva di
un collegamento necessario tra valutazione
certificata e parte variabile delle retribuzioni**

Le prime due fasi sono finalizzate a individuare, valorizzare e consolidare (attraverso la certificazione e la comunicazione) la valutazione. Per diffonderla ed ottenere effetti di sistema occorre mettere in campo un sistema di incentivi diretti sia alle amministrazioni che ai dipendenti. Qui devono entrare in campo sia la contrattazione collettiva sia la legge statale, fermi restando eventuali ed opportuni adattamenti regolamentari a livello di singolo ente.

a) La valutazione nella contrattazione collettiva

Si tratta di definire, nell'ambito del contratto collettivo nazionale, un legame tra l'adozione, da parte dell'Ente, del sistema di valutazione certificata e la conseguente erogazione della parte accessoria della retribuzione; nello specifico, la produttività per il comparto e la retribuzione di risultato per la dirigenza. È auspicabile anche un'innovazione dei sistemi di progressione verticale attraverso l'inserimento di una reale valutazione individuale. Gli Enti che non hanno provveduto alla adozione del sistema di valutazione certificato non potranno erogare quote della retribuzione accessoria.

b) La certificazione della valutazione tra le attività della "Agenzia del lavoro pubblico locale"

Naturalmente l'attività di certificazione – alla quale vengono ora attribuite conseguenze giuridiche – deve essere svolta da un soggetto terzo. La proposta è di assegnare questa funzione non ad un organismo creato ad hoc. Vogliamo evitare di ricadere in uno dei vizi dei processi di riforma che sono alle nostre spalle: ciascuna riforma genera ulteriori organismi che rendono via via più complesso e costoso il sistema.

L'Agenzia dei Segretari comunali può essere trasformata, attraverso un opportuno intervento legislativo, in un "Agenzia del lavoro pubblico locale". Ai compiti relativi ai segretari comunali e alla dirigenza locale verrebbero affiancate le funzioni di certificazione della valutazione.

**Fase 4: Diffusione della valutazione.
Incentivi legati al sistema di finanza locale**

Sul piano macro il punto di partenza e il punto di ricaduta complessivo della proposta in tema di valutazione è l'obiettivo di una riqualificazione della spesa per il personale, tenuto conto della scarsa efficacia delle politiche di contenimento della spesa sul personale adottate dalle diverse finanziarie.

Occorre collegare l'adozione del sistema di valutazione certificata con i sistemi di controllo della spesa del personale da definire attraverso obiettivi pluriennali, contenuti nel Dpef.

È quindi necessario modificare la *ratio* sottesa alle regole di contenimento delle spese di personale come finora disciplinate dalle Leggi Finanziarie. Deve essere adottata una linea di condotta che prenda a riferimento la situazione all'anno zero per andare verso una prospettiva temporale futura che consenta all'ente di programmare un progressivo processo di riqualificazione della spesa per il personale.

Tale processo deve essere stimolato da un sistema di incentivi o disincentivi, che scattano in seguito al raggiungimento di obiettivi fra cui:

- l'adozione di un sistema di valutazione certificato, in grado quindi di produrre effetti positivi sulla razionalizzazione e riqualificazione della spesa per il personale;
- il rispetto di i parametri ed indici di efficienza, come il rapporto spesa di personale/entrate correnti ottimale (spesa media del personale in relazione alle entrate correnti) per ciascuna classe demografica e ciascuna tipologia di Ente (individuata ad esempio anche in base al numero di servizi gestiti). Al fine di fornire equità al sistema dovranno essere neutralizzati i trasferimenti relativi a interventi speciali per assunzione negli enti locali di particolari tipologie di lavoratori.

Pertanto, una riduzione della spesa per il personale rispetto ai parametri definiti, accertata e conseguenza dell'applicazione di standard e modelli di efficienza e di valutazione del personale, può consentire all'ente di acquisire un credito maggiorato in percentuale da utilizzare, ad esempio, per la spesa in conto capitale e/o spesa ambientale, oppure una maggiore quota di entrate come addizionali e/o compartecipazione.

Fase 5: Consolidamento della valutazione. Nuove regole della contrattazione collettiva

Il rafforzamento della valutazione all'interno di ciascun Ente deve essere necessariamente accompagnato da un percorso di rivisitazione del sistema di contrattazione collettiva volto a superarne le attuali disfunzioni, fortemente penalizzanti per i Comuni.

In particolare, le modifiche normative concernenti l'architettura del procedimento di contrattazione devono essere finalizzate a specificare e integrare più compiutamente il funzionamento dei due livelli di contrattazione, al fine di:

- assicurare un più stringente ed effettivo rispetto delle regole già fissate dalla legge, in ordine

ai tempi della contrattazione e alle grandezze finanziarie;

- conferire alla contrattazione decentrata il ruolo e il significato proprio, ossia legare la parte accessoria della retribuzione a meccanismi di valutazione delle prestazioni, della produttività dei servizi erogati, delle performance conseguite anche in seguito ad una revisione della stessa con la messa a punto dei singoli istituti giuridici;

- rafforzare il ruolo della parte datoriale nelle singole fasi contrattuali.

Si lega strettamente al tema della riforma della contrattazione una seconda questione riguardante l'effettiva rappresentatività della parte datoriale nel procedimento di contrattazione.

E' necessario rivedere l'attuale sistema di rappresentanza delle autonomie locali nell'ambito del procedimento di definizione del contratto collettivo. La valorizzazione del nuovo assetto costituzionale derivante dalla legge n. 3/2001, e, in particolare, il pieno riconoscimento dell'autonomia di Comuni e Province – equiordinati rispetto agli altri soggetti fondanti la Repubblica (art. 114, Cost.) – rende necessaria e logica l'istituzione di un autonomo sistema di rappresentanza legale delle autonomie locali ai fini della contrattazione collettiva nazionale.

L'attività negoziale relativa al personale dipendente da tali enti dovrà quindi avvenire autonomamente rispetto al restante personale pubblico, in conformità, ad ogni modo, con i vincoli complessivi della finanza pubblica.

Una scelta subordinata potrebbe essere quella di riformare l'ARAN in senso "federale" strutturando al suo interno una sezione autonoma per le autonomie locali.

Fase 6: Nuovo statuto della dirigenza locale

Nell'ambito dell'attesa revisione del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, in una logica di sistema e di valorizzazione dell'autonomia normativa e organizzativa dell'ente, sarebbe opportuno dare spazio all'intera disciplina del pubblico impiego locale.

In particolare, sarebbe utile una revisione della disciplina della dirigenza locale, innanzitutto adeguando il sistema delle fonti all'impianto costituzionale, affermando un modello nel quale ciascun livello di governo sia autonomo, nel configurare la propria organizzazione, nel rispetto dei principi e delle regole fissate dal legislatore statale. Occorre prendere atto, anche sul piano normativo, che al di là di alcuni principi generali e comuni sulla governance e sulla dirigenza contenuti nel T.U. 165/2001 (la responsabilità, il principio di separazione, i criteri di assunzione, le

modalità di conferimento degli incarichi ecc.), ci si debba ormai confrontare con una pluralità anche regolativa delle dirigenze pubbliche. Vale a dire, occorre prendere davvero sul serio il dato della articolazione di tipo settoriale, ordinamentale e territoriale delle pubbliche amministrazioni. Da qui la necessità di differenziare lo statuto giuridico delle diverse dirigenze (ministeriale, sanitaria, scolastica, degli EELL e delle regioni, ora universitaria). Tale differenziazione, in parte, è avvenuta in virtù di specifiche disposizioni già contenute nel T.U. 165/2001 ma anche tramite il rinvio a norme settoriali (legislazione sanitaria, scolastica, TUEL ecc.), o tramite il rinvio all'autonomia regolamentare e alla legislazione degli Enti dotati, dopo la riforma costituzionale del 2001, di autonomia legislativa e regolamentare primaria (nuovi articoli 114, 117 e 118 Cost.). Infine, ma in misura minore di quel che ci si poteva attendere, per la differenziazione operata dalle diverse aree della contrattazione collettiva relativa alla dirigenza.

Occorre, allora, definitivamente, prendere atto di questa oggettiva esigenza di differenziazione, che pur ispirandosi ai comuni principi sopra menzionati, possa dar luogo ad un corpo speciale di regole legislative della dirigenza degli EELL da inserire sistematicamente nel riformando codice delle autonomie locali.

