



Qualita' del Lavoro Pubblico e buona amministrazione nei comuni

Una road map verso il cambiamento:
un percorso in sei fasi

Roma
8 Luglio 2008

Sommario

Un altro approccio: dalle riforme "big bang" ad una "road map" verso il cambiamento

Un percorso in 6 fasi

- Fase 1: Miglioramento della valutazione. Definizione dei requisiti, automisurazione e comparazione
- Fase 2: Certificazione della valutazione. Applicazione ai sistemi di valutazione dei Comuni di un protocollo di certificazione
- Fase 3: Diffusione della valutazione. Introduzione nella contrattazione collettiva di un collegamento necessario tra valutazione certificata e parte variabile delle retribuzioni
- Fase 4: Diffusione della valutazione. Incentivi legati al sistema di finanza locale
- Fase 5: Consolidamento della valutazione. Nuove regole della contrattazione collettiva
- Fase 6: Nuovo statuto della dirigenza locale

Un altro approccio: dalle riforme "big bang" ad una "road map" verso il cambiamento

L'elemento principale sul quale punta la proposta è la 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 attuazione.

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 dagli 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 amministrativo 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 una 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.

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 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. Monitorare e favorire dal centro il confronto continuo tra la 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.

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, diffusione 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 di verificare 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 del personale 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

Si tratta di definire 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 avranno 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.

Tale previsione appare perfettamente in linea con quanto previsto nel disegno di legge recante la "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico".

All'art. 3, infatti, si prevede, tra i criteri e principi cui dovranno uniformarsi i decreti delegati, l'istituzione di un organismo centrale con il compito di validare i sistemi di valutazione adottati dalle singole amministrazioni centrali.

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, quindi, innanzitutto una revisione del sistema di contenimento delle spese di personale.

Come noto, a fronte di blocchi indiscriminati alle assunzioni imposti negli anni scorsi, il risultato in termini di contenimento della spesa è stato piuttosto modesto; anzi, in molti casi tali blocchi hanno prodotto evidenti disfunzioni, come ad esempio la "precarizzazione" del lavoro pubblico.

Occorre individuare un sistema di regole che necessariamente tenga conto della differenziazione del mondo delle autonomie locali, sia in intermini di dimensioni demografiche degli enti ma anche in termini di qualità dei servizi erogati.

Sembra andare in questa direzione quanto previsto dal D.L. N. 112/2008, nel punto in cui si prevede che con un successivo DPCM, da adottare previo accordo in Conferenza Unificata, sarà definito un corpus unitario di regole di contenimento delle spese di personale, differenziate in relazione alla tipologia degli enti ed alla relativa "vistuosità", definita attraverso l'individuazione di parametri cui saranno correlati i connessi obiettivi di risparmio.

Occorre, inoltre, 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.

E' 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 scattino 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 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 necessario riformare l'ARAN in senso "federale" strutturando al suo interno una sezione autonoma per le autonomie locali.

Anche questo aspetto è uno dei temi toccati dalla Legge Delega, nella quale si prevede il riordino del procedimento di contrattazione ed il relativo rafforzamento del potere di rappresentanza delle Regioni e degli Enti 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 autonome locali.

D'altronde, il rafforzamento del ruolo della dirigenza e l'affermazione della piena autonomia e responsabilità della stessa costituisce un altro punto importantissimo della legge delega, che demanda ai decreti delegati la ridefinizione della figura del dirigente e del suo ruolo di datore di lavoro pubblico.