



Numero 1 / 2024

Gabriella NICOSIA

Professionalità e managerialità: percorsi e strumenti per rendere attrattivo il lavoro nelle amministrazioni italiane

Professionalità e managerialità: percorsi e strumenti per rendere attrattivo il lavoro nelle amministrazioni italiane*

Gabriella NICOSIA

Prof. Associata di Diritto del Lavoro nell'Università di Catania

ABSTRACT: Il saggio esamina le norme di ultima generazione in materia di professionalità nel lavoro pubblico rilevando la centralità della persona nel recente progetto di riforma. L'Autrice giunge a sostenere come la fiducia che negli ambienti di lavoro pubblico sia possibile affermarsi sulla base di criteri oggettivi e di merito, ovvero sulle competenze effettivamente possedute e dimostrate, insieme alla consapevolezza che un certo luogo di lavoro sia caratterizzato da armonia e relazioni lavorative virtuose e solidali, rendano infine desiderabile appartenere ad una certa amministrazione.

The manuscript examines the latest generation rules on professionalism in public work, highlighting the centrality of the person in the recent reform project. The Author affirms that the trust that in public workplaces to make a career is possible on the basis of objective criteria and merit, or on the actually possessed and demonstrated skills, along with the awareness that a workplace is characterized by harmony and virtuous and supportive working relationship, all of these making desirable to belong to a specific administration

SOMMARIO: 1. Le amministrazioni desiderabili come preconditione per attrarre (e fidelizzare) le migliori competenze. – 2. La progettazione della professionalità nelle amministrazioni italiane. 3. Il *competency management*. 3.1. La cura della professionalità e l'*empowerment* delle persone. – 4. Cenni sulla professionalità dei dirigenti/manager. 5. Strumenti di effettività sistemica. – 6. Brevi riflessioni conclusive.

1. Negli ultimi anni abbiamo assistito ad una vera rivoluzione terminologica ma pure ad un sostanziale mutamento nell'approccio ai temi del lavoro nelle nostre amministrazioni; tutti cambiamenti strettamente correlati all'abbandono della logica neoliberale dell'efficienza ad ogni costo. Se si volesse trovare un filo rosso in grado di riannodare i momenti significativi di questo processo evolutivo, potrebbe essere con tutta evidenza ravvisato nell'investimento autentico sulla persona del lavoratore pubblico. Basti a questo fine osservare come, sotto l'egida del Governo che ci lasciamo alle spalle, sono state divulgate le linee programmatiche per le nostre PA, è stato firmato il Patto con le parti sociali ed è stato pure adottato un PNRR: tutti documenti che hanno posto al centro la persona come risorsa strategica per il progresso amministrativo. Ed in effetti è parso sorprendente leggere nelle linee programmatiche appena menzionate e nel PNRR che «sulle persone si gioca [...] il successo non solo del PNRR, ma di qualsiasi politica pubblica indirizzata

a cittadini e imprese» e nel Patto che «la costruzione della nuova Pubblica Amministrazione si fonda [...] sulla valorizzazione delle persone nel lavoro»¹.

Difficile, in retrospettiva, individuare un periodo connotato da altrettanto fermento umanistico². A trent'anni dalla privatizzazione del lavoro pubblico è possibile affermare che, rispetto al momento genetico di quella riforma epocale, il cambiamento in atto non possieda più come tratto distintivo il perseguimento del risanamento dei costi³, bensì, e molto più propriamente, si è proposto con le fattezze di un vero “piano di investimento sulle persone”⁴. Traiettorie, questa appena indicata, che trova piena conferma in uno degli ultimi interventi normativi, in ordine di tempo, destinato a introiettare nei nostri apparati la cultura della progettazione. Si intende fare riferimento al dl 80/2021 e alla previsione del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) come misura per il rafforzamento della capacità amministrativa dei nostri apparati pubblici. Proprio a fronte di quest'ultima normativa e della destinazione di tutta la progettazione alla creazione di “valore pubblico” si può dire che siamo entrati in una fase evolutiva che contempla un'idea alternativa di amministrazione, quale luogo in cui ci si prende sempre più cura del “fiorire”⁵ delle persone. E questo sia all'interno che all'esterno degli apparati. La persona non è più “mezzo” ma “fine”, in qualsiasi dimensione venga considerata⁶.

In effetti, se il valore pubblico può essere inteso come il benessere dei cittadini (benessere equo), la preconditione per raggiungerlo è l'altra faccia di questo benessere, ovvero lo star bene dentro gli apparati. Nel tempo, si è irrobustito il ponte fra il dentro e il fuori delle amministrazioni, di modo che questi due poli paiono fra loro sempre più interconnessi, sempre più inseriti in un concetto di rete. Il primo non può prescindere dal secondo. Si co-implicano e l'uno si nutre delle virtù dell'altro.

* Questo contributo riprende e arricchisce i contenuti della relazione presentata il 12.10.2022 all'incontro inaugurale del Ciclo di Seminari CLIP, *Conversazioni di lavoro e impiego pubblico*, ed è destinato al relativo volume *La professionalità tra legge e contratti*, Vol.1, WK Cedam, di prossima pubblicazione a cura di BOSCATI, ZILLI, al contempo trae spunto pure dalla relazione al Convegno *Le competenze e gli strumenti per innovare le Pubbliche Amministrazioni e creare valore pubblico*, organizzato a Napoli, Università Federico II, il 21.02.2023, in occasione della presentazione del volume di Guido Capaldo e Vincenza Capone. Si ringrazia il Direttore Pietro Martello per l'autorizzazione alla successiva diffusione su LPA.

¹ Cfr. le Linee Programmatiche del 9 marzo 2021. Sul tema si leggano TREU, MICHETTI, *Pnrr e rinnovamento nelle amministrazioni pubbliche*, relazione tenuta a Palermo l'11 febbraio 2023 al Convegno "*La privatizzazione del pubblico impiego trent'anni dopo*" in occasione della presentazione degli *Studi in onore di Alessandro Garilli*, e ora in WP Massimo D'Antona.

² Persino il Forum PA, avviato a maggio del 2023, ha fatto ricorso ad uno slogan assai significativo: “ripartiamo dalle persone”.

³ Vale la pena ricordare la legge delega n. 421 del 1992, dalla quale è originata la prima privatizzazione del lavoro pubblico racchiusa nel d.lgs 29/1993 oggi abrogato in quanto confluito nel d.lgs 165/2001 (Testo unico del pubblico impiego) aveva come prioritaria finalità quella del contenimento, razionalizzazione e controllo della spesa per il settore del pubblico impiego (cfr. art. 2). Sul concetto di privatizzazione v. da ultimo CARINCI, *Il diritto del lavoro pubblico è speciale?*, in LPA, 1, 2023, p. 3; sul complessivo percorso avviato a partire dal 1992 si legga BOSCATI, *La percezione dell'eterno incompiuto nel processo riformatore del lavoro pubblico*, in VTDL, 2020, p. 9 ss.

⁴ Così DEIDDA GAGLIARDO, SAPORITO, *Il PIAO come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico*, in RIPM, 2021, vol.2, p. 198 in cui si mette in evidenza che “[...]Per la prima volta, la riforma della PA è prima di tutto un piano di investimenti sulle persone (tra investimenti in formazione di chi nella PA già lavora e nuove iniezioni dall'esterno) reso esecutivo dall'introduzione del lessico delle competenze, dai contratti ai sistemi operativi dell'intero ciclo *Human resource* (n.d.r.), dal reclutamento alla gestione delle carriere, interne e inter-amministrazioni”.

⁵ Ricorro all'espressione usata da PIOGGIA nella relazione: *Cosa può dirci il femminismo sulla pubblica amministrazione italiana*, III ciclo seminari Pluralismi, webinar, 11.04.2023.

⁶ Riprendo i ragionamenti prospettati già nel 2011 e in quella occasione posti a fondamento del processo evolutivo che ravvisavo come definitivo abbandono del paradigma bipolare stato-suddito a vantaggio di quello personalistico. Sia quindi consentito rinviare a NICOSIA, *Dirigenze responsabili e responsabilità dirigenziali pubbliche*, Giappichelli 2011. Ma si legga pure COLAPIETRO, *Una rilettura costituzionale in chiave personalistica delle amministrazioni e delle dirigenze pubbliche: spunti di riflessione*, LPA, 2012, p. 471 ss.

Se si rincorre la soddisfazione dei consociati (l'interesse pubblico) non è, infatti, contestualmente possibile pretermettere la soddisfazione di chi lavora per loro. Il benessere negli apparati appare in modo viepiù crescente quale precondizione imprescindibile per la migliore azione pubblica e cioè quella satisfattiva delle attese e pretese della collettività degli utenti.

Questo connubio fra interno ed esterno risale all'ormai lontano 1990, al momento dell'apertura della *black box* delle PA, iniziata con la legge sul procedimento amministrativo, e cioè la l. 241/1990, che ha inaugurato la stagione del diritto di accesso (al procedimento amministrativo) e si è evoluta sino al punto di approdare alla riforma Brunetta, rimaneggiata poi dalla riforma Madia, e alla possibilità dei cittadini di dialogare⁷ con gli stessi OIV⁸.

Con la riforma Brunetta bis è entrata prepotentemente nel sistema - complice anche il fenomeno pandemico⁹ - l'attenzione per il capitale umano, per le persone.

Siamo, pertanto, a pieno titolo transitati in una fase sistemica in cui si intende creare valore pubblico (fuori degli apparati) dando valore alle persone (che lavorano negli apparati).

Si prende coscienza del fatto che tutta la complicata e faticosa attività programmatica nelle PA, che appunto è stata rilanciata dalla normativa di ultima generazione, presuppone come baricentro la persona del lavoratore pubblico.

Ecco perché è quasi il *mood* del periodo l'attenzione alle persone e al loro benessere; e per benessere va intesa proprio, l'affermazione di sé, la soddisfazione veicolata dallo sviluppo della propria professionalità. Sembra quasi possibile aggiungere una quinta "E" a quelle che tradizionalmente hanno connotato l'azione nelle nostre amministrazioni: efficienza, efficacia, economicità, etica e infine, quale ultimo approdo, *eudaimonìa* nel senso proprio dell'appagamento nei luoghi di lavoro pubblici¹⁰.

Questo perché dall'appagamento deriva infine, e come si proverà a dimostrare, l'interesse per un certo luogo di lavoro. Il buon clima organizzativo, la fiducia che in un determinato contesto sia possibile fare carriera sulla base di criteri oggettivi e di merito¹¹, sulle competenze effettivamente

⁷ Faccio riferimento alle norme del d.lgs 150/2009 nelle quali è sancita questa possibilità e segnatamente l'art. 19bis introdotto nel 2017 dal d.lgs 74/2017.

⁸ Cioè gli Organismi indipendenti di valutazione preposti al monitoraggio della correttezza dei processi di valutazione delle performance.

⁹ Sulle criticità sistemiche emerse nell'emergenza epidemiologica rinvio all'analisi di GAROFALO D., TIRABOSCHI, FILI, SEGHEZZI, *Solidarietà e sostenibilità: il diritto del lavoro e della sicurezza sociale alla prova della pandemia da Covid 19*, in GAROFALO D. (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, e-book series, Adapt University Press, 2020, 91, XVIII.

¹⁰ Ne sono convinti pure gli studiosi di economia laddove affermano che "Poter attribuire un significato, un senso, alla propria vita è una delle precondizioni fondamentali per potersi sentire "felici". Nel senso aristotelico di "eudaimonia", essere felici, infatti, significa, innanzitutto, avere uno scopo nella vita, coltivare le virtù e fiorire come persone. Ed essere virtuoso non vuol dire solamente praticare le virtù ed orientarsi al bene, perché, etimologicamente, "areté" stava ad indicare, prima di tutto, il "fare bene qualcosa", l'eccellenza. [...] Allora, sarà virtuoso colui che sarà riuscito a coltivare e far fiorire, mettendole in atto, le proprie capacità, i talenti, le conoscenze, chi avrà compreso e seguito, in definitiva, la voce del suo "dáimōn", così PELLIGRA, *Un nuovo umanesimo del lavoro per trovare un senso con gli altri e per gli altri*, in *Il Sole 24 ore*, 4.10.2020. Sulla felicità nel lavoro e la possibilità di configurare il relativo diritto, si legga la sezione Tema, *Diritto del lavoro e felicità*, nel n. n. 1 2022 di VTDL a cura di GRAGNOLI; ma si legga pure CARABELLI, *Torniamo a ragionare seriamente su come rendere la Pubblica Amministrazione consona ai bisogni della società del futuro*, <https://spaziopubblico.fpcgil.it/torniamo-a-ragionare-seriamente-su-come-rendere-la-pubblica-amministrazione-consona-ai-bisogni-della-societa-del-futuro/>.

¹¹ Sull'importanza di rilanciare la meritocrazia attraverso il superamento di tutte le forme di distribuzione a pioggia degli incentivi a vocazione performante v. MAINARDI, *La valorizzazione delle risorse umane nelle pa. Trattamenti accessori e fondi per la contrattazione integrativa*, in RGL n. 3, 2018, p. 453 ss; ROMA, *Merito e valutazione: dalla legge delega 15/2009 al decreto di attuazione*, in

possedute e dimostrate, la consapevolezza che un certo ambito sia caratterizzato da armonia e relazioni lavorative virtuose e solidali, sono tutti elementi che rendono desiderabile appartenere ad una certa amministrazione. Al contempo è pianamente intuibile che un ambiente di lavoro siffatto possa divenire il sostrato necessario perché attecchisca il nuovo approccio promosso dalla normativa di ultima generazione: *l'employer branding*¹².

Si tratta di quel percorso destinato a rendere appetibile un ambito lavorativo pubblico, tanto da procurare desiderio di rimanervi, neutralizzando il bisogno di fuga verso luoghi che, nell'immaginario collettivo, sembrano più accattivanti sotto tutti i profili prima evidenziati. Del resto le cronache hanno diffuso la notizia relativa alle sempre più frequenti rinunce di contratti lavorativi correlati al PNRR¹³.

Va osservato, infatti, come il nuovo bisogno di questi anni post pandemici che viviamo sia proprio quello di rendere attrattive le PA, e questo per catturare e fidelizzare i talenti qui presenti e non disperderli, ma pure, e contestualmente, per attrarne di nuovi. Tutto questo in perfetta sintonia con il *trend* del periodo che è appunto la "sostenibilità", intesa come vocazione a capitalizzare dell'esistente.

Da qui la necessità di rilanciare le capacità e le competenze dirigenziali/manageriali nella costruzione di strategie gestionali e micro organizzative in grado di raggiungere questi risultati¹⁴.

Insomma soddisfare per fidelizzare parrebbe il nuovo spot da veicolare per esprimere un approccio moderno e favorente *l'appeal* nei nostri apparati.

2. Gli obiettivi appena descritti presuppongono una diversa modalità di perseguimento che si deduce dalle più recenti disposizioni in materia. Per costruire, infatti, strategie vincenti di rilancio della professionalità¹⁵, e quindi di appagamento di chi lavora negli apparati, non si può prescindere dal nuovo strumentario su cui il legislatore sembra voler scommettere con convinzione. Nel dl n. 80 del 2021 appare, infatti, ben strutturata una nuova endiadi: programmazione e professionalità. Endiadi che esprime l'asse intorno al quale ruotano i diversi interventi disposti in materia. La professionalità programmata, volendo proprio ricongiungere i

RUPA, 2009, p. 23 ss.

¹² Come si legge nel DM 22.07. 2022 in GU Serie Generale n.215 del 14-09-2022, occorre avviare un modello organizzativo volto a riconoscere e accompagnare l'evoluzione del profilo di assolvimento delle mansioni previste al momento dell'ingresso nelle PA verso "[...]una caratterizzazione fondata sulla specificità dei saperi, sulla qualità della prestazione e sulla motivazione al servizio. Elementi centrali – questi – anche nel disegnare carriere dinamiche per i più meritevoli e accrescere l'attrattività del lavoro pubblico, in una logica di *employer branding*".

¹³ Si vedano gli articoli *Pnrr, assunzioni flop negli enti locali: il personale scende anche nel 2022*, in <https://www.ilsole24ore.com/art/pnrr-assunzioni-flop-enti-locali-personale-scende-anche-2022-AEQWnw7C>; *Concorsi pubblici, la fuga: i vincitori rinunciano. E il record è al Nord*, in https://www.ilmattino.it/primopiano/cronaca/statali_concorsi_flop_rinunce_lavoro_cosa_sappiamo-7238788.html.

¹⁴ Da qui la centralità del momento del reclutamento che, come si sa, valorizza oggi la verifica non solo delle conoscenze ma proprio delle competenze possedute. L'art. 28 dispone infatti che "[...]i bandi definiscono gli ambiti di competenza da valutare e prevedono la valutazione delle capacità, attitudini e motivazioni individuali, anche attraverso prove, scritte e orali, finalizzate alla loro osservazione e valutazione comparativa, definite secondo metodologie e standard riconosciuti".

¹⁵ Sul tema della professionalità in ambito pubblico si legga lo studio di GARILLI, *Profili dell'organizzazione e tutela della professionalità nelle pubbliche amministrazioni*, in DLRI, 2004, p. 101 ss.; ma v. pure FIORILLO, *Tutela delle mansioni e professionalità: un bilancio dopo mezzo secolo*, in Quaderno n. 10 di DLM, 2021, p. 201; RICCOBONO, *Ordinamento professionale e mutamento di mansioni nel lavoro pubblico e privato: uno sguardo d'insieme*, in LPA, 2021, 4, 713.

lemmi di cui si compone la figura retorica, presuppone, nell'attuale disegno normativo, logiche in parte lontane da quelle che tradizionalmente hanno accompagnato la carriera dei dipendenti pubblici. E infatti l'art 6 del dl 80/2021 dispone che il PIAO¹⁶ viene aggiornato annualmente e definisce “la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, [...], e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati ai processi di pianificazione secondo le logiche del *project management* (PM *n.d.r.*), al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale, correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale[...]”. Insomma per la prima volta, sul piano della gestione del personale in senso stretto, si fa ricorso alla progettazione di evidente connotazione ingegneristica, basata su logiche più dinamiche tese a superare le vecchie impostazioni gerarchiche e a ricorrere piuttosto al modello dei processi proiettati al raggiungimento di *output* ma con attenzione agli impatti attesi (*outcome*). Secondo questa impostazione, un processo è giusto un insieme di attività correlate o interagenti che trasformano elementi in ingresso (*input*) in elementi in uscita (*output*). In processi logicamente sequenziati, generalmente, gli *output* di un processo corrispondono agli *input* del processo successivo. Prendendo a prestito gli studi di ingegneria gestionale è possibile evidenziare che il processo ha proprio la caratteristica di “successione di fenomeni legati fra loro” e di “metodo da seguire per ottenere un determinato scopo”¹⁷. Il processo, cioè, inverte il progetto che diventa il luogo in cui si esprime e consolida la competenza dei *project manager* e specialmente di quelli occasionali, anzi “accidentali”¹⁸. Con quest'ultima locuzione si intende fare riferimento a tutti coloro che, nelle amministrazioni, pur non possedendo in modo specifico le competenze tipiche dei *project manager*, sono lo stesso chiamati, e in modo viepiù crescente, a realizzare progetti alla maniera di questi ultimi, e cioè cimentandosi nella programmazione, nel coordinamento e nel monitoraggio degli esiti a valle del complessivo percorso.

Ed è proprio questo cambio di pelle che sempre più appare auspicabile, e forse necessario, nei nostri apparati e di seguito si proverà a spiegarne il perché.

3. L'esercizio dei poteri dirigenziali si dispiega entro il perimetro tracciato dall'art. 5 comma 2 del d.lgs 165/2001 e cioè l'ambito in cui si inverte la gestione e la micro organizzazione amministrativa. Ai sensi di questa norma, su cui si regge in buona parte la privatizzazione del lavoro pubblico¹⁹, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti la gestione del personale sono assunte con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro. Nel tempo, pur conservando la sostanza giusprivatistica, i poteri micro organizzativi e gestionali

¹⁶ Si rammenta che sempre ai sensi dell'articolo *de quo* “Per assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso, le pubbliche amministrazioni[...]entro il 31 gennaio di ogni anno adottano il Piano integrato di attività e organizzazione,[...]”, ovvero il PIAO.

¹⁷ Così la ricostruzione di CAPALDO, *Il business process management*, Franco Angeli, 2021.

¹⁸ Esaustivo lo studio di CAPALDO, CAPONE, *Programmare e gestire progetti nelle organizzazioni delle PA, una “guida” snella per i project manager occasionali*, Franco Angeli, 2022; sul ricorso al potere datoriale nella gestione, sempre attuale la lettura di GARILLI, *Dirigenza pubblica e poteri datoriali*, in LPA, 2016, 15; ma v. pure BELLAVISTA, *Il dirigente pubblico e i suoi poteri alla luce della riforma Madia*, in Quaderno di RGL, n. 4, 2019, p. 39 ss.

¹⁹ Si fa qui riferimento alla seconda privatizzazione degli anni 1997-98 attuata sul d.lgs 29/1993 con i decreti legislativi n. 396/1997, 80/1998 e 387/1998. Le varie tappe del processo di riforma di quegli anni, sono ripercorse in D'ANTONA, MATTEINI, TALAMO, *Riforma del lavoro pubblico e riforma della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2001

hanno dovuto adattarsi ai mutati contesti e, negli ultimi anni, pure alle nuove finalità richieste dalle più recenti riforme, spingendosi sino ad abbracciare funzioni sempre più evocative del *management* del settore privato.

Questo è il luogo in cui il dirigente può assumere la decisione autonoma migliore, quella in grado di fare la differenza e segnare una vera trasformazione nello stile²⁰. Questo è il livello in cui è forse possibile dar valore alle persone, prendersi cura del capitale umano (osservando la prospettiva interna alle amministrazioni) ma al contempo lasciandosi orientare dall'interesse situato nei cittadini (osservando il fuori delle amministrazioni). Qui può trovare attuazione la nuova finalità dell'ultimo ciclo di riforma che si dispiega sotto i nostri occhi: ovvero l'implementazione di un vero e proprio piano di investimenti sulle persone.

Il cuore pulsante di tutte le riforme che si sono susseguite nel tempo va ravvisato nella continua ricerca del delicato equilibrio fra l'ambito delle scelte discrezionali, ovvero la macro organizzazione e quello appena descritto della micro organizzazione e gestione, viceversa dominato dagli atti di diritto privato di modo che si misura con posizioni giuridiche piene di diritto soggettivo. La gestione che si dispiega sul piano del diritto dei privati, tracciata dall'art. 5 comma 2, prima citato, non brilla infatti di luce propria. Presuppone un ambito decisionale macro organizzativo robusto, consapevole e ben progettato, basato su buone decisioni politiche, dal quale possano poi discendere buone decisioni attuative. Che poi è la rappresentazione dell'equilibrato dosaggio di fonti consacrato dalla nota pronuncia della Corte Costituzionale n. 313/1996. Equilibrio, cioè, fra luoghi in cui l'azione è direttamente funzionalizzata al raggiungimento dell'interesse pubblico - e quindi dominati dagli atti d'imperio discrezionali - e luoghi in cui l'azione è meramente finalizzata al raggiungimento di questo interesse. Secondo la nozione sintetica di funzionalizzazione introdotta da Andrea Orsi Battaglini e rilanciata da Massimo D'Antona in occasione della seconda privatizzazione del lavoro pubblico della quale quest'anno si celebra il trentennale²¹. La dirigenza adotta atti gestionali svincolati dal raggiungimento di un preciso vincolo di scopo, seppure ne tenga egualmente conto, guardando in lontananza l'interesse dei consociati, cui ha consapevolezza che sia comunque diretta l'azione derivante dalla propria strategia gestionale. Orienta la sua scelta non dimenticando che la propria decisione/azione precipita infine sulla collettività degli utenti.

Come si è più sopra accennato l'interesse pubblico è un contenitore aperto, suscettibile di arricchirsi di nuovi significati, tanto che negli ultimi anni ha superato la logica neoliberale

²⁰ Si leggano PIOGGIA, *La managerialità nella gestione amministrativa*, in MERLONI, PIOGGIA, SEGATORI, *L'amministrazione sta cambiando?* Giuffrè Editore, 2007, spec. p. 127 ss.; D'ALESSIO (a cura di), *L'amministrazione come professione*, Il Mulino, 2008.

²¹ Si intende fare riferimento al noto passaggio dalla funzionalizzazione analitica a quella sintetica prospettata dagli studiosi del diritto amministrativo per rilanciare la seconda privatizzazione del lavoro pubblico degli anni 1997-98 e consolidarne le fondamenta giuridiche. Il pensiero che vi è sotteso si fonda su un'idea di organizzazione da verificare nel complesso e solo al momento conclusivo, in modo che il potere organizzativo non debba essere analiticamente regolato durante il suo esercizio ma, al contrario, lasciato libero di esprimersi liberamente. Applicando questo approccio tutte le determinazioni gestionali o micro organizzative dei dirigenti non hanno come proiezione immediata la soddisfazione del pubblico interesse; lo guardano in lontananza, ne sono pure ispirate, ma restano meramente finalizzate al relativo raggiungimento. Insomma non soggiacciono al vincolo di scopo. Per questa ragione il giudice eventualmente competente a conoscerne rimane il giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro; questo perché “[...] di fronte ai poteri vi sono soltanto diritti soggettivi dei lavoratori[...]” così D'ANTONA., *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego “nelle leggi Bassanini”*, in CARUSO E SCIARRA S. (a cura di), *Opere*, Giuffrè, 2000, p. 233 ss.; ORSI BATTAGLINI, CORPACI, *Sub art. 4, I*, in CORPACI, RUSCIANO, ZOPPOLI L. (a cura di), *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo amministrativo (D. lgs. 3 febbraio 1993 n. 29). Commentario*, in NLCC, 1999, c. 1098.

dell'efficienza fine a se stessa spingendosi a lambire nuove finalità, in grado pure di contemplare le più recenti sfumature dell'agire pubblico.

Se il fine ultimo è oggi un piano di investimenti sulle persone è logico pensare che l'azione pubblica nei due livelli macro e micro debba essere orientata al conseguimento del medesimo. Questo certamente accade in modo immediato attraverso la funzionalizzazione della macro organizzazione, come nel caso della costruzione dei PIAO²² nelle diverse amministrazioni, nei quali deve brillare l'*expertise* organizzatoria delle nostre amministrazioni.

Ma accade pure per via indiretta, mediata: e cioè attraverso la finalizzazione della gestione dirigenziale, delle buone strategie di leadership. Ciò perché anche la gestione scevra da comportamenti vessatori, limitativi dell'affermazione di sé, privativi di quell'*eudaimonia* di cui si è detto, ha indubbe ricadute positive sul piano dell'efficienza amministrativa.

L'ambiente di lavoro tranquillizzante, il buon clima organizzativo, il benessere nei luoghi di lavoro, sempre più negli ultimi anni si sono mostrati utili arnesi per costruire l'azione pubblica eccellente, ovvero per neutralizzare quelle cause, talvolta poco visibili, di inefficienza, correlate alla scarsa motivazione, anzi alla frustrazione, nel (e sul) lavoro .

Qui si innesta l'ultimo approdo delle riforme strettamente correlato al bisogno di costruire efficienza disinnescando anche queste cause di immobilismo poco visibili e sino a qualche tempo fa ignorate o comunque non considerate rilevanti e rispetto alle quali, invece, ci si è resi progressivamente conto delle non trascurabili ricadute sull'efficienza dell'azione amministrativa se non addirittura sulla relativa economicità²³.

Le dirigenze sono, oggi più che mai, manager del progetto di costruzione della professionalità dei propri collaboratori perché anche questo percorso esprime una precisa strategia gestionale volta a creare efficienza e, come si è detto, a rendere assai più attrattivi i luoghi di lavoro.

Tutto dipende dal modo in cui ciascun dirigente, secondo le proprie abilità, si mostri in grado di interpretare un rinnovato e impegnativo compito/obbligo che richiede il ricorso alle tecniche del *competency management*.

Secondo il DM n. 22 del luglio 2022, proprio in ragione della graduale qualificazione della PA come organizzazioni ad alta intensità di lavoro qualificato (*human capital intensive*), processo sostenuto anche dalle innovazioni tecnologiche, occorre investire soprattutto sullo sviluppo delle competenze tecniche e trasversali del personale²⁴.

Ed ecco perché si legge ancora nella decreto che “considerata la rapida obsolescenza dei contenuti descrittivi statici delle professioni richieste per lo svolgimento delle attività necessarie

²² E cioè il Piano integrato di attività e organizzazione di cui al dl 80/2021 per la cui disamina si rinvia a NICOSIA, SARACINI, SPINELLI, *Per il rafforzamento della capacità amministrativa delle PA: nuovi contratti, nuova organizzazione*, in RGL, Osservatorio, 2, 2022, online. Su tutti questi aspetti è possibile ascoltare la relazione di FIORILLO su CLIP all'indirizzo internet <https://www.youtube.com/watch?v=K1m5Rce13Lg>.

²³ Come si ricava dalla pronuncia della Corte dei Conti sez. giur. reg Emilia Romagna 22 novembre 2018, n. 267, nella quale si afferma che “risponde di danno erariale il direttore di un comune che, con azioni reiterate nei confronti di una dipendente, intese a relegarla in un ruolo marginale nell'attività della struttura amministrativa diretta dallo stesso, abbia cagionato la condanna dell'ente di appartenenza nel giudizio civile instaurato dalla dipendente per il risarcimento del danno da mobbing”, LPA, 2019, p. 144 ss.

²⁴ Sono tutti ragionamenti prospettati a pag. 42 del DM 22 luglio 2022.

al raggiungimento delle missioni delle amministrazioni pubbliche, soggette a mutamenti nelle modalità di svolgimento e nella strumentazione a supporto, risulta necessario identificare – prima ancora dei nuovi profili professionali- le modalità stesse di analisi e descrizione di tali profili, in modo da intercettare una pluralità di dimensioni che vadano oltre quella delle sole conoscenze teoriche, del titolo di studio e dell’elencazione dei compiti da svolgere, per approdare, invece, all’identificazione di un sistema di “competenze”²⁵.

A fronte di queste riflessioni si auspica un vero e proprio cambio di paradigma che promuova il connubio fra “[...]la programmazione dei fabbisogni di personale con un modello organizzativo volto a non concludere la descrizione del profilo all’assolvimento delle mansioni previste dalla posizione di lavoro che i dipendenti ricoprono al momento di ingresso nel pubblico impiego, bensì a riconoscerne e accompagnarne l’evoluzione, verso una caratterizzazione fondata sulla specificità dei saperi, sulla qualità della prestazione e sulla motivazione al servizio, elementi centrali – questi – anche nel disegnare carriere dinamiche per i più meritevoli e accrescere l’attrattività del lavoro pubblico, in una logica di *employer branding*”²⁶.

Il *competency management*, ovvero la gestione per competenze, è destinata, quindi, a “[...]promuovere l’integrazione orizzontale di tutte le leve dello *human resources management* (programmazione strategica dei fabbisogni, attività di employer branding, procedure di reclutamento e selezione, sistemi di misurazione e valutazione, piani di formazione, percorsi di carriera) e l’allineamento verticale delle stesse con la strategia generale dell’amministrazione, grazie all’evoluzione del ruolo delle politiche di gestione del personale da adempimento di pratiche amministrative relative al rapporto di lavoro dei dipendenti a leva strategica di sviluppo degli individui e delle organizzazioni pubbliche”²⁷.

3.1 Va adesso verificato come possa essere declinato l’approccio manageriale tratteggiato dalla normativa sopra citata. Una prima indicazione si desume dall’art. 6 del dl 80/2021, comma 2, lett. b) di cui si è già detto. Qui si trovano descritte le caratteristiche del PIAO ovvero il documento che riconduce ad unità tutta la programmazione di lunga gittata riguardante i rapporti di lavoro nelle nostre amministrazioni. Si tratta, infatti, della fonte sub-primaria regolamentare preposta a racchiudere, riconducendo tutto a unità, il Piano delle performance, il Piano triennale dei fabbisogni del personale, il Piano anticorruzione e infine il POLA²⁸ in materia di lavoro agile. È proprio qui che il legislatore prevede il ricorso ai processi di pianificazione e organizzazione secondo le metriche e tecniche del *project management* (PM).

Affermare che il PIAO definisce tutti questi aspetti secondo le logiche del PM, equivale ad affermare che tutte le strategie di gestione delle persone e di sviluppo organizzativo dovranno contemplare sequenze ordinate non fine a se stesse ma proiettate alla verifica dell’*output* finale, e

²⁵ Cfr. p. 42 del DM 22 luglio 2022.

²⁶ Ancora p. 42 del DM 22 luglio 2022.

²⁷ Si veda il DM citato alla nota precedente.

²⁸ Il Piano Organizzativo del Lavoro Agile di cui alle linee guida pubblicate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/LG_pola_9_dicembre.pdf. Su cui ZOPPOLI L., *Riformare ancora il lavoro pubblico? L’“ossificazione” delle pubbliche amministrazioni e l’occasione post-pandemica del POLA*, in LPA., 2021, 3 ss.

infine del relativo impatto (*outcome*). Il ricorso agli arnesi del PM comporta, infatti, più attenzione per i risultati che un certo stile di leadership abbia prodotto in un dato contesto amministrativo.

Occorre così una feconda contaminazione della gestione e della micro organizzazione di cui all'art. 5 comma 2 del d.lgs 165/2001 con il ricorso a questi nuovi arnesi, e ciò in vista della creazione di valore pubblico.

Stessa logica emerge dalla lett. c) del comma 2 dell' art. 6 DL 80/2021, tramite un rinvio espresso al comma precedente, che può indurre ad affermare che il PIAO definisce gli strumenti per la valorizzazione delle risorse interne prevedendo la percentuale di posizioni disponibili destinate alle progressioni di carriera e le modalità di valorizzazione a tal fine dell'esperienza professionale maturata e dell'accrescimento culturale conseguito anche attraverso le attività di sviluppo previste con le logiche del PM.

La programmazione dello sviluppo delle carriere e quindi dell'affermazione di sé, pretende il ricorso a sequenze ordinate, che si chiudono con la verifica del raggiungimento di un certo prodotto e del relativo impatto. È evidente come il ricorso alle tecniche del management in funzione della valorizzazione delle competenze abbia come obiettivo principale il potenziamento delle persone attraverso lo sviluppo delle conoscenze, delle abilità trasversali e della motivazione.

Questo comporta che le dirigenze nella gestione della professionalità debbano sfoderare tutte le proprie doti manageriali per realizzare benessere e crescita dei collaboratori, ricorrendo a strategie incentivanti fondate su comportamenti rispettosi dei canoni della buona fede e correttezza comportamentale. Naturalmente, perché il modello abbia una chance di successo, occorrono strumenti di effettività sistemica. Strumenti ravvisabili all'interno del ciclo di gestione delle performance e cioè del processo gestionale preposto a premiare, oppure no, gli stili di leadership autenticamente attenti a valorizzare il capitale umano e il relativo *empowerment*.

Nel voler provare a dare concretezza a queste riflessioni, basti osservare alcuni ambiti e situazioni significative in cui è possibile cogliere *ictu oculi* evidenze empiriche sul punto:

A) L'esercizio dello *ius variandi* con riguardo alle nuove famiglie professionali²⁹.

Come si sa, all'interno dell'Area si ha equivalenza e fungibilità delle mansioni ed esigibilità delle stesse in relazione alle esigenze dell'organizzazione del lavoro.

Ai sensi dell'art. 52 del d.lgs n. 165/2001, ogni dipendente è tenuto a svolgere le mansioni per le quali è stato assunto e le mansioni equivalenti nell'ambito dell'area di inquadramento, fatte salve quelle per il cui espletamento siano richieste specifiche abilitazioni professionali. È di tutta evidenza il ruolo dirigenziale nel ricorso ad uno *ius variandi* fondato sulla buona fede e correttezza comportamentale. Scevro cioè da rimproveri di *mobbing*, *straining* o più in generale da condotte bloccanti, mortificanti se non addirittura discriminatorie³⁰. Perché sono proprio queste ultime che si riverberano sia sul buon clima organizzativo che sulla efficienza stessa di lavoratrici e lavoratori, finendo, a valle del sistema, per incrinare l'attrattività di una certa amministrazione e a compromettere la qualità dell'agire pubblico destinato agli utenti. Per non parlare degli eventuali

²⁹ Su cui, se si vuole, si veda NICOSIA, CUTTONE, *Il Contratto Collettivo per le funzioni centrali: quando la persona diventa un progetto*, in RGL 2023, I, p. 77 ss.

³⁰ Per la disamina delle relative condotte, specie sotto il profilo dei danni, si legga la ricostruzione di EGE, *La valutazione peritale del danno da mobbing e da straining*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019.

danni erariali che potrebbero ricadere sulle amministrazioni interessate come la stessa Corte dei Conti ha rilevato nella sentenza del 22 novembre 2018, n. 267, più sopra citata.

B) La gestione delle progressioni con riguardo specifico alla *condicio sine qua non* relativa alla valutazione dei propri collaboratori. Nel rinviare alle riflessioni che si prospetteranno più avanti, qui basti considerare che proprio quest'ultima si presenta quale punto di snodo sistemico essenziale poiché dalla valutazione positiva deriva la possibilità per il personale di accedere alle progressioni.

Si tratta di leve motivazionali strategiche per la realizzazione della buona gestione, *friendly* come si è più sopra detto, del capitale umano. Dalla gestione con buona fede e correttezza comportamentale proprio in questo punto sistemico, deriva, come si vede, l'avanzamento professionale e la soddisfazione dei lavoratori. L'eudaimonia di cui si è più sopra detto.

C) Il conferimento di posizioni organizzative rappresenta un altro momento di grande attrattività per il personale. Anche in questo caso vengono in rilievo momenti di avanzamento professionale che comportano la possibilità di espletare attività che, come si legge nella norma contrattuale, "richiedano lo svolgimento di compiti di maggiore responsabilità e professionalità, anche implicanti iscrizione ad albi professionali, per i quali è attribuita una specifica indennità di posizione organizzativa".

Pure con riguardo alle aspettative di affermazione e avanzamento professionale alle dirigenze è riservato un compito gestionale di non poco momento. Le disposizioni negoziali prevedono, infatti, che "gli incarichi sono conferiti dai dirigenti con atto scritto e motivato, per un periodo non superiore a tre anni, tenendo conto dei requisiti culturali, delle attitudini e delle capacità professionali dei dipendenti in relazione alla natura ed alle caratteristiche degli incarichi affidati".

È di immediata evidenza, quanto sia cruciale il ricorso a comportamenti corretti e improntati alla buona fede perché possa affermarsi quel clima organizzativo favorente l'attrattività di una certa amministrazione, nei termini pocanzi descritti.

Proseguendo nel ragionamento, in modo del tutto simile, è auspicabile che anche la valutazione dei responsabili di posizione organizzativa sia attuata secondo i principi di buona fede e correttezza comportamentale appena enunciati. Visto che in caso di valutazione negativa, ai sensi del comma 6 della norma *de quo*, è possibile procedere con la revoca dell'incarico medesimo³¹.

D) Pure rispetto al conferimento degli incarichi delle elevate professionalità (d'ora in poi EP) - categoria di inquadramento di recente introduzione contrattuale - la gestione manageriale esprime un momento sistemico determinante per la buona riuscita del piano di investimento sulle persone voluto dalle norme di ultima generazione, di cui si è più sopra detto.

È stato il dl 80/2021 (convertito in l. 113/2021) ad introdurre il comma 1bis nell'art. 52 del d.lgs 165/2001 e a disporre che «la contrattazione collettiva individua un'ulteriore area per l'inquadramento del personale di elevata qualificazione...». Ai fini dell'accesso alla medesima,

³¹ I commi 6 e 7 dell'art. 15 del CCNL per le Funzioni Centrali dispongono espressamente che "La revoca dell'incarico comporta la perdita della indennità di posizione e la riassegnazione del dipendente alle funzioni della famiglia professionale di appartenenza" e che "La valutazione dei risultati delle attività svolte dai dipendenti cui sono stati conferiti gli incarichi avviene con cadenza annuale in base ai criteri ed alle procedure del sistema di valutazione adottato".

occorre il possesso dei requisiti previsti nella tabella A del contratto Ccnl³²; dopo l'inquadramento, il dispiegarsi del rapporto di lavoro delle EP mima quello dirigenziale, ivi compresa la particolare dinamica correlata al conferimento degli incarichi «ad elevata autonomia e responsabilità che si configurano quale elemento sostanziale dell'appartenenza all'Area»³³. Va subito osservato che dall'inquadramento nella quarta Area funzionale discende un'aspettativa³⁴ al conferimento dell'incarico che, come si è appena detto, esprime un elemento sostanziale dell'appartenenza all'Area *de qua*. Naturalmente per il conferimento dell'incarico si tiene conto delle competenze professionali possedute in relazione a quelle richieste nelle posizioni da ricoprire. Null'altro argine è previsto a questo proposito, ed è ipotizzabile che anche rispetto alle EP si possano inverare i medesimi scenari di conflittualità che hanno nel tempo caratterizzato le aspettative deluse dei dirigenti aspiranti agli incarichi più prestigiosi.

A questo si aggiunga che lo svolgimento dell'incarico è valutato con i criteri e le procedure del sistema di valutazione delle performance adottato dall'amministrazione e anche il fatto che, nel rispetto delle logiche sottese al ciclo di gestione delle performance, con cadenza annuale, ove l'attività sia stata positivamente valutata ai sensi del comma 7, è attribuita la retribuzione di risultato³⁵.

Come si vede il recente CCNL tratteggia un percorso di riconoscimento professionale che pone al centro la decisione dirigenziale. Ai dirigenti spetta, infatti, il delicato compito della valutazione. Sono cioè chiamati a maneggiare uno strumento che, se usato con cura e virtù, certamente può rivelarsi ingrediente di successo per la costruzione di un ambiente lavorativo attraente e improntato al benessere organizzativo. Viceversa può trasformarsi in una deriva per condotte mortificanti e bloccanti foriere di causali di inefficienza indiretta, nei termini più sopra descritti.

Insomma è di tutta evidenza come il potenziamento delle persone, attraverso lo sviluppo della professionalità, sempre più pretenda che le dirigenze siano predisposte a interpretare un virtuoso stile di *leadership*, vettore di cambiamenti e particolarmente attento alle aspettative di soddisfazione di ciascuno, anche in ragione di tutti i vincoli deducibili in modo sistematico dalle norme attualmente vigenti; prima fra tutte la garanzia del benessere di cui all'art. 7 del d.lgs 165/2001³⁶.

La dirigenza del periodo post pandemico non è solo la dirigenza chiamata a superare la dimensione dell'amministrazione difensiva, e quindi esortata ad agire, a scommettersi – come si è sempre fatto, in verità, - ma è soprattutto la dirigenza tenuta ad aprirsi al management umanistico ovvero capace di valorizzare l'approccio proattivo nella gestione, considerando valori che vanno ben al di là della mera ricerca dell'efficienza dell'agire pubblico.

³² Ad es. svolgimento di funzioni di elevato contenuto professionale e specialistico e/o coordinamento e gestione dei processi articolati di significativa importanza e responsabilità.

³³ Cfr. art. 16 CCNL per le funzioni Centrali.

³⁴ Anzi già si ipotizza la configurabilità di un vero e proprio diritto, per quanto vale la pena rammentare il *background* interpretativo sotteso alla dinamica contratto di lavoro di base/contratto di incarico delle dirigenze pubbliche. Da ultimo si legga Ord. della Corte di Cass. Sez. lav. n. 5191 del 21.02.2019, Pres. NAPOLETANO, per quanto consta inedita.

³⁵ Cfr. art. 16 CCNL per le funzioni Centrali.

³⁶ Interessante, a questo proposito, pure la previsione dell'Organismo paritetico per l'innovazione di cui all'art. 6 del CCNL per il Comparto delle Funzioni centrali (ma è presente pure nel CCNL per il Comparto delle Funzioni locali). L'organismo è la sede in cui si attivano stabilmente relazioni aperte e collaborative su progetto volti a promuovere anche il benessere organizzativo al fine di formulare proposte all'amministrazione o alle parti negoziali della contrattazione integrativa.

Del resto, il buon esito di una riforma non dipende tanto da un disegno intelligente o da una progettazione dall'altro sostenuta da leggi e decreti; al contrario, il successo è determinato dal *sensemaking* che emerge nel vissuto degli attori.

Volendo in tal modo fare riferimento a quei processi che si caratterizzano nella reazione a momenti critici e a situazioni inattese, in cui il vedere violate le proprie aspettative fa avvertire segnali che chiamano all'azione e alla riorganizzazione³⁷.

Questo appare più che mai vero dopo la scossa tellurica segnata dalla pandemia; e come si sa, più intensi sono i cambiamenti più emerge prepotente il bisogno di autentici leader³⁸.

Il dirigente-manager in questa rinnovata visione deve possedere l'abilità di influenzare e determinare un'adesione volontaria (libera) delle persone ad un progetto, in modo da rilanciarne la motivazione, cercare di costruire un ambiente di lavoro davvero attraente, deve cogliere "la mappa emotiva" dei propri collaboratori e sviluppare questo dato prezioso per trasformarlo in interventi mirati sui singoli che possono tradursi, per esempio, in corsi di formazione, cambi di mansione, o, più banalmente, in predisposizione ad assecondare un confronto costruttivo.

4. Naturalmente il benessere, l'eudaimonia, ovvero l'appagamento nel (e con il) lavoro, e cioè tramite l'affermazione della propria professionalità, interessano anche gli stessi dirigenti osservati dalla prospettiva di soggetti che erogano una prestazione lavorativa, anzi una *performance*. Questo significa che pure nella dinamica di sviluppo del lavoro dirigenziale rilevano aspirazioni e aspettative di soddisfazione professionale che, se disattese, potrebbero generare altrettanto malessere e frustrazione. L'ambito privilegiato di sperimentazione in tal senso è proprio il doppio contratto introdotto con la seconda privatizzazione del lavoro pubblico: il contratto di lavoro di base, che fa seguito alla vittoria di un concorso, sul quale si innesta il contratto di incarico di funzione dirigenziale.

Proprio quest'ultimo è da sempre luogo privilegiato per l'affermazione di sé ma anche, e per converso, scenario delle conflittualità che hanno nel tempo caratterizzato le aspettative deluse dei dirigenti aspiranti agli incarichi più prestigiosi.

Questo perché la professionalità delle dirigenze nelle variegate amministrazioni italiane si esprime soprattutto nell'esercizio della funzione dirigenziale correlata all'incarico. Sotto questo aspetto, non potendo qui ripercorrere tutte le fasi storico normative che hanno caratterizzato le ondivaghe vicende anche interpretative in materia, va almeno rammentato che, pur nell'attraversamento di ben 5 cicli di riforma, l'ultimo dei quali ancora in atto, è rimasta salda la regola costruita negli anni 1997-98 riassumibile nell'idea di non potere invocare il demansionamento tutte le volte che si ricorra al conferimento o al passaggio ad incarichi diversi e questo a fronte della precisa scelta normativa di costruire una presunzione *iuris et de iure* di equivalenza fra gli incarichi deducibile dalla espressa inapplicabilità dell'art. 2103 del codice civile³⁹.

³⁷ Il pensiero è di REBORA, *La nuova riforma della PA e il fascino discreto del performance management*, RU, 2014, p. 12, al cui studio faccio rinvio.

³⁸ Sono concetti che traggono dagli studiosi di ingegneria economico gestionale, fra i molti si legga BELLANDI, *Il talento del leader*, Franco Angeli, 2006.

³⁹ Cfr. art. 19 comma 1 del d.lgs 165/2001. Per una visione molto critica del modello si legga TALAMO, *Incarichi dirigenziali e poteri datoriali: le regole del diritto e le torsioni della politica*, in LPA, 2022; ZOPPOLI A., *I chiaroscuri della disciplina degli incarichi nella*

5. Restano, infine, da esaminare gli strumenti di effettività sistemica ipotizzati tanto dal legislatore che dalle parti negoziali per il raggiungimento dell'obiettivo dell'affermazione professionale nei nostri apparati e cioè del potenziamento delle persone (*empowerment*).

Certamente ritrova centralità nel modello il ciclo di gestione delle performance e questo anche in ragione di alcune recenti riaffermazioni nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale. Ci si affida alla autenticità dei percorsi valutativi per promuovere gli avanzamenti (stipendiali e di carriera) dei lavoratori in ambito pubblico.

La valutazione delle performance appare, a maggior ragione oggi, un crocevia sistemico imprescindibile, tutte le volte che si voglia dare credibilità e slancio a questo punto nevralgico dell'intero sistema⁴⁰.

Va, pertanto, brevemente rammentato che, ai sensi dell'art. 23 d.lgs. 150/2009, "le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione", e che, in modo del tutto sintonico, pure l'art. 52 del d.lgs. 165/2001 (novellato dal dl 80/2021) dispone come "[...]le progressioni all'interno della stessa area avvengono, con modalità stabilite dalla contrattazione collettiva, in funzione delle capacità culturali e professionali e dell'esperienza maturata e secondo principi di selettività, in funzione della qualità dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito. Fatta salva una riserva di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, le progressioni fra le aree [...] avvengono tramite procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia de gli incarichi rivestiti.

Le parti negoziali, dal canto loro hanno riempito di contenuti la cornice normativa, prevedendo che nell'ambito dell'area e della famiglia professionale i dipendenti possano aspirare a uno o più differenziali retributivi nel corso della propria vita lavorativa e che si debba fare ricorso ad una procedura selettiva. Fra i criteri che sorreggono tale procedura, va annoverata anche la media delle ultime tre valutazioni annuali conseguite⁴¹.

"privatizzazione" della dirigenza pubblica, in FIORILLO, PERULLI (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, 2013, p. 845; sulle questioni giurisprudenziali si legga ALES, *Conferimento e «mutamento» degli incarichi di funzione dirigenziale*, in CARINCI F., MAINARDI (a cura di), *La terza riforma del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2011, 177 ss.; e più di recente CUTTONE, *I criteri per il conferimento degli incarichi dirigenziali: i limiti della buona fede e correttezza comportamentale nell'azione organizzativa e gestionale del datore di lavoro pubblico*, in LPA, 4, 2021.

⁴⁰ Sul tema, in generale, si leggano VECCHI, *La valutazione della performance: strumento per una –non più rinviabile –politica di sviluppo organizzativo nel settore pubblico*, in Quaderno di RGL n. 4. 2019, cit. p. 77. D'ALTERIO, *Dall'amministrazione di risultato all'amministrazione «per-formante»: storie di paradossi in tema di pubblico impiego*, in RGL, n. 3, 2018, pp.488-506; GABRIELE, *La misurazione e la valutazione della performance nelle PA tra nodi irrisolti e incoerenze di sistema*, in GARILLI, RICCOBONO, DE MARCO, BELLAVISTA; MARINELLI, NICOLosi, GABRIELE, *Il lavoro alle dipendenze della P.A. dopo la riforma Madia*, Cedam, 2018, p. 125 ss.; MONDA, *Contratto di lavoro pubblico, potere organizzativo e valutazione*, Giappichelli, 2016.

⁴¹ Così l'art. 14 comma 2 lett. d) n. 1, del CCNL per il comparto delle Funzioni centrali.

Ancora più incisivo il ruolo assunto dalla valutazione rispetto alle progressioni fra le aree (verticali). Nei contratti si legge che “ai sensi dell’art. 52, comma 1-bis del D.lgs. n. 165/2001, fatta salva una riserva di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all’accesso dall’esterno, gli Enti disciplinano le progressioni tra le aree tramite procedura comparativa basata: 1) sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, o comunque le ultime tre valutazioni disponibili in ordine cronologico, qualora non sia stato possibile effettuare la valutazione a causa di assenza dal servizio in relazione ad una delle annualità; 2) sull’assenza di provvedimenti disciplinari; 3) sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l’accesso all’area dall’esterno; 4) sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti⁴².”

Stessa centralità della valutazione va colta nel CCNL per il comparto delle Funzioni centrali laddove si legge che “[...] fatta salva una riserva di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all’accesso dall’esterno, le progressioni tra un’area e quella immediatamente superiore avvengono tramite procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, [...]”⁴³.

Come si vede una valutazione corretta, anzi onesta, costituisce la condizione giuridica necessaria per progredire e raggiungere quella soddisfazione professionale sulla quale ci si è ampiamente soffermati nei precedenti paragrafi. Basta una valutazione insincera, magari viziata da pre-giudizi personali, per togliere, come si diceva, credibilità all’intero sistema di valorizzazione delle persone nei nostri apparati.

Il ragionamento può essere percorso non solo in prospettiva *bottom down*, cioè avendo riguardo alla squadra che collabora il *management*, bensì pure con approccio *bottom up*, ovvero considerando le aspettative dell’affermazione di sé ipotizzabili in capo alle diverse dirigenze pubbliche. Resta, pertanto, centrale la questione, sempre attuale, dei criteri di conferimento degli incarichi di funzione dirigenziale alla quale si è più sopra fatto cenno. Pure in questo caso, come si ricorderà, alla valutazione è assegnato un ruolo centrale nell’economia del modello, visto che l’art. 19 del d.lgs 165/2001 riconduce anche “ai risultati conseguiti in precedenza nell’amministrazione di appartenenza e alla relativa valutazione” la possibilità di aspirare agli incarichi ambiti in quanto più prestigiosi⁴⁴.

⁴² Così l’art. 15 del CCNL per il Comparto Funzioni locali 2019-2021.

⁴³ Cfr. l’art. 17 del CCNL per il Comparto Funzioni centrali 2019-2021.

⁴⁴ La Corte di Cassazione si era già pronunciata a favore della sulla valutazione comparativa basando il proprio ragionamento sul presupposto che l’art. 19, comma 1, d.lgs. n. 165/2001, (formulazione *post l. n. 145/2002*), individua precisi criteri per il conferimento dell’incarico dirigenziale di tipo soggettivo ed oggettivo, di modo che gli stessi “*obbligano l’amministrazione datrice di lavoro al rispetto degli indicati criteri di massima e, necessariamente, anche per il tramite delle clausole generali di correttezza e buona fede “procedimentalizzando” l’esercizio del potere di conferimento dell’incarico dirigenziale (obbligando a valutazioni anche comparative, a consentire forme adeguate di partecipazione ai processi decisionali, ad esternare le ragioni giustificative delle scelte)*”. Per il relativo commento v. BOLOGNINO, *Garanzia e tutela del dirigente pubblico attraverso il rispetto dei criteri di conferimento dell’incarico*: nota alla sentenza della Corte di Cassazione, 14 aprile 2008, n. 9814, in *LPA*, 2008, n. 5, 845-860.

Pure in quest'ultimo caso un modello valutativo elaborato e implementato nel rispetto dei desiderata di correttezza del legislatore potrebbe restituire effettività al modello⁴⁵.

6. Nessuna strategia gestionale relativa al capitale umano ha possibilità di successo senza una sapiente pianificazione. Come si è già avuto modo di osservare, è ormai evidente il bisogno di instillare la cultura della programmazione, anzi della progettazione nei nostri apparati⁴⁶. Programmazione e azioni di rinvigorismento delle abilità e competenze possedute rappresentano, quindi, il terreno su cui si gioca il successo e la tenuta delle recenti innovazioni normative, come del resto confermano i primi orientamenti applicativi da parte dell'Aran, nei quali si legge l'imprescindibile *liaison* fra le scelte organizzative e il fabbisogno di peculiari figure come le EP, cioè la pre-dirigenza di cui si è detto più sopra⁴⁷. Questo ha pure la funzione di stabilire chiarezza e conoscibilità dei percorsi di crescita dentro le nostre amministrazioni; e ciò pure al fine di motivare il personale.

Progressioni di carriera, posizioni organizzative, incarichi di EP, reclutamento e mobilità presuppongono, pertanto, una *vision* espressa da una progettazione seria, costruita *ex ante* ma a lunga gittata temporale⁴⁸. Del resto l'orientamento applicativo del dipartimento della Funzione Pubblica, elaborato in condivisione con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, va nella direzione per cui “[...] è importante che le “famiglie professionali” siano definite con un perimetro sufficientemente ampio, tale da ricomprendere, al loro interno, una pluralità di “posizioni di lavoro” più specifiche. In questo modo, si favoriscono i percorsi di mobilità e di sviluppo all'interno dell'organizzazione[...]⁴⁹. Cosicché lo sviluppo, il fiorire dell'individuo nel nuovo modello della professionalità dipende anche dalle decisioni strategiche macro e micro organizzative.

Solo la virtuosa programmazione del personale coniugata con la buona progettazione organizzativa - attraverso il PIAO e i suoi strumenti - sono in grado di proiettarsi, come output dell'intero processo, alla creazione di valore pubblico e infine al risultato dell'azione impeccabile, soddisfacente di attese e pretese della collettività degli utenti.

⁴⁵ Critica la dottrina che osserva come “La dirigenza resta nelle mani del potere politico. [...] L'assegnazione degli incarichi più elevati e la loro riconferma spetta agli organi politici che possono scegliere, con elevata discrezionalità, chi proporre a determinati incarichi e chi riconfermare o meno; e in quest'ultimo caso prescindendo del tutto dai risultati della valutazione dell'attività dirigenziale, anche se è pienamente positiva”. Così BELLAVISTA, *La privatizzazione del pubblico impiego trent'anni dopo. Dal disastro verso l'ignoto ... e ritorno?*, LPA, 2023, p.11 ss, che condivide la centralità sistemica della valutazione nell'intero percorso.

⁴⁶ Come si afferma nell'ambito degli studi di ingegneria gestionale “*progettificazione*”, così Midler, “*Projectification*” of the firm: the Renault case. *Scandinavian Journal of management*, 11(4), 1995, 363-375.

⁴⁷ Nell'orientamento applicativo, rinvenibile sul sito dell'Aran, www.aranagenzia.it, è possibile leggere che vi è «dunque un legame stretto tra fabbisogno di EP e scelte organizzative. Un ottimale inserimento di questa nuova figura richiede che le amministrazioni definiscano preventivamente le posizioni di responsabilità, i processi di lavoro di cui è affidata la responsabilità, gli spazi di autonomia decisionale, le relazioni organizzative interne (con il dirigente e con i collaboratori) e, eventualmente, le relazioni esterne con altri soggetti».

⁴⁸ Così l'art. 6 del dl 80/2021. Sul tema D'ONGHIA, *Il fabbisogno del personale pubblico e le politiche di reclutamento tra nuove sfide e riduzione dei costi*, in RGL, 2018, 3, 435 ss; CAPALDO, CAPONE, *Programmare e gestire progetti nelle organizzazioni delle PA, una “guida” snella per i project manager occasionali*, op.cit..

⁴⁹ Orientamento reperibile sul sito dell'Aran all'indirizzo <https://www.aranagenzia.it/orientamenti-applicativi/comparti/funzioni-centrali/7799-funzioni-centrali-indicazioni-general/13324-cfc106.html>.

La migliore decisione dirigenziale, quella che può davvero fare la differenza, come si è più sopra accennato, discende pur sempre da un piano macro organizzativo in cui sia stata espressa la migliore capacità progettuale amministrativa⁵⁰.

Questo per alcune amministrazioni appare particolarmente vero. Basti pensare a quelle rientranti nel comparto delle funzioni locali. Ciò perché in questo ambito è responsabilità di ciascuna Amministrazione l'individuazione delle famiglie e dei profili professionali in base al proprio assetto organizzativo⁵¹.

⁵⁰ Sulle virtù dell'approccio programmatico e di flessibilità espresse già a ridosso della riforma Madia, si legga MATTARELLA B.G., *Il contesto e gli obiettivi della riforma*, GDA, 2015, 621.

⁵¹ L'art. 12 comma 6 del CCNL per il Comparto delle Funzioni locali 2019-2021 dispone, infatti, che "Gli enti, in relazione al proprio modello organizzativo, identificano i profili professionali e li collocano nelle corrispondenti aree nel rispetto delle relative declaratorie, di cui all'Allegato A".