

Le politiche del lavoro nella crisi. La valorizzazione del merito nella gestione del personale.

(Antonella Reitano, Emmanuele Massagli, Alessandro Astorino)

(Nel) processo stesso di produzione, il lavoro è sempre una causa efficiente primaria, mentre il capitale, essendo l'insieme dei mezzi di produzione, rimane solo uno strumento o la causa strumentale. Questo è il principio della priorità del lavoro nei confronti del capitale...

Questa consapevolezza viene spenta nel sistema di un'eccessiva centralizzazione burocratica, nella quale il lavoratore si sente un ingranaggio di un grande meccanismo mosso dall'alto e un semplice strumento di produzione piuttosto che un vero soggetto di lavoro, dotato di propria iniziativa... Il sistema economico stesso e il processo di produzione traggono (invece) vantaggio proprio quando questi valori personali sono pienamente rispettati.

(Giovanni Paolo II, Enciclica "Laborem exercens").

L'attuale scenario del sistema economico italiano è caratterizzato da una profonda crisi che vede tra le sue principali spiegazioni un allargamento del divario tra una crescente produttività del lavoro e una stagnante o addirittura declinante capacità di consumo degli stessi lavoratori. In tale contesto, le "nuove" politiche sul lavoro si caratterizzano per un maggior liberismo, politiche di *welfare*, che tendono a delegare al mercato il problema dell'occupazione attraverso l'utilizzo di strumenti sempre più flessibili e a una maggiore attenzione al merito. Gli attuali interventi governativi, in particolare la Legge n. 15 del 4 marzo 2009, rispondono a questa sfida individuando un quadro regolatorio delle relazioni di lavoro, attento alla centralità della persona e alla effettività delle tutele. Tra gli strumenti dichiaratamente funzionali a questo fine c'è un decisivo intervento sul sistema degli incentivi al personale, tramite il riconoscimento della professionalità individuale e la valorizzazione del risultato "produttivo" del singolo e del gruppo nel quale è inserito.

L'introduzione di tecniche e di logiche di valutazione si fonda su un circuito di mercato, che non comporta solo la libertà dell'imprenditore (di fatto, molto relativa) di organizzare, coinvolgere o dismettere il lavoro. Il datore di lavoro e i lavoratori maggiormente impegnati nell'elaborazione dei processi decisionali hanno convenienza a sviluppare strategie comuni che determinino il successo dell'azienda. Gli effetti di un eventuale insuccesso ricadono inevitabilmente su tutti i fattori interni all'impresa, primo fra tutti il prodotto/servizio e quindi il lavoro impiegato per produrlo. In questo senso l'economia di mercato porta inevitabilmente a valutare la qualità del personale. Avvicinare il contesto aziendale che formula le decisioni all'ambiente in cui esse trovano attuazione decisione può innescare meccanismi virtuosi di partecipazione e concorso, e dunque una feconda ricomposizione degli interessi in gioco.

1. La crisi economica

La recente crisi economica, seppure di matrice originariamente finanziaria, ha profondamente indebolito l'economia reale globale. L'Europa ha osservato un'inedita sequenza di dati congiunturali negativi e diffusi (si pensi al solo dato relativo alla crescita del PIL reale nel 2009, -4,2%)¹, dei quali solo ora, a tre anni di distanza dalle prime avvisaglie di pericolo, incominciano a intuirsi dei miglioramenti (+1% è la stima dello stesso dato per il 2010²). La crisi non ha risparmiato gli Stati Uniti, che dal 2007 hanno perso 2 punti percentuali di crescita del PIL³, ma neanche i c.d. BRIC, che pur attestandosi su percentuali di crescita economica e industriale decisamente superiori a quelle europee e statunitensi, hanno subito un rallentamento del "boom" economico anche maggiore di quanto registrato nel mondo occidentale.

Il dissesto economico ha obbligato soprattutto i Paesi sinteticamente definiti "avanzati" a ripensare le basi della propria struttura economica ed ha generato, per quanto questa affermazione non sia unanime, una notevole riflessione valoriale. Al dibattito in atto tra gli economisti sulla convenienza di riforme strutturali in periodi di recessione o sul loro rinvio all'inizio della ripresa, si è aggiunta la riflessione sui settori, sempre più legati all'ambito finanziario, sul quale poggia l'equilibrio economico degli Stati maggiormente industrializzati. In questo contesto si inseriscono le riflessioni introdotte anche da Papa Benedetto XVI con l'enciclica *Caritas in Veritate*, laddove scrive che "vanno, allora, attentamente valutate le conseguenze sulle persone delle tendenze attuali verso un'economia del breve, talvolta brevissimo termine. Ciò richiede una nuova e approfondita riflessione sul senso dell'economia e dei suoi fini (Giovanni Paolo II), nonché una revisione profonda e lungimirante del modello di sviluppo, per correggerne le disfunzioni e le distorsioni."⁴

In effetti il gioco delle aspettative negative generate dalla recessione sta facendo correre il concreto rischio di ripiegamento su se stessi e alcune recenti decisioni dei governi europei (si pensi alla posizione tedesca di fronte alla disastrosa situazione economica greca) agitano lo spettro di una de-globalizzazione dai sapori protezionistici. Se infatti è vero che la creazione del mercato globale ha effettivamente diffuso ricchezza e commercio, è argomento utilizzato dai critici della globalizzazione l'osservazione di come l'estrema interconnessione economica raggiunta sia stata un ottimo canale di conduzione dello shock negativo che interessa il mondo dal 2008 (sebbene lo scoppio della bolla immobiliare americana sia databile già a partire dal 2004).

2. La crisi del Welfare State

È comunque fuori di dubbio l'estrema pervasività di questa crisi in tutti gli ambiti di gestione della cosa pubblica.

¹ Fonte: Eurostat, agosto 2010

² *ibidem*

³ Fonte: World Bank, giugno 2010

⁴ Benedetto XVI, *Lettera Enciclica Caritas in Veritate*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, par. 32, 2009.

Tra gli altri, sono evidenti gli effetti sui sistemi di *Welfare* in termini di vincoli di finanza pubblica, precarietà della occupazione, diverso ciclo di vita delle imprese, accresciuta domanda sociale, instabilità degli erogatori delle prestazioni, taglio alle spese pubbliche e nuova esigenza di efficienza.

È in questo scenario, a grandi linee comune per tutti gli Stati europei, che si muove il decisore pubblico relativamente alle politiche per l'occupazione e il mercato del lavoro. Nell'Europa a 27 il tasso di disoccupazione è salito di due punti percentuali dal 2008 al 2009 e di quasi un altro punto percentuale dal 2010⁵: non si era mai osservato nell'ultimo decennio un peggioramento così marcato del mercato del lavoro, neanche nel periodo di indecisione economica che ha seguito i fatti del settembre 2001. Anche il tasso di occupazione svela la serietà di questo trend negativo: dal 2008 al 2009 il tasso è passato dal 65,9% al 64,6%⁶ e prevedibilmente si attesterà su valori leggermente inferiori per il 2010.

La notevole diversità dei sistemi di protezione del reddito e dei c.d. ammortizzatori sociali presente sul territorio europeo spiega la varietà di politiche pubbliche che sono state attuate per fronteggiare questa situazione. In estrema sintesi le misure di protezione del lavoratore in casi di crisi aziendale o di disoccupazione si dividono in politiche concentrate sul mantenimento del posto di lavoro, anche "in cambio" di una minore o sospesa retribuzione finanziata dallo Stato, e in politiche di finanziamento in caso di disoccupazione, che curano meno la protezione del posto, ma garantiscono il reddito del lavoratore grazie al sussidio pubblico. Ancora sintetizzando, le prime tecniche sono maggiormente diffuse negli stati con il mercato del lavoro più rigido, cioè meno capace di ricollocare il lavoratore disoccupato (ad esempio l'Italia); le seconde sono proprie degli Stati ad alto tasso assistenziale e particolarmente efficienti sul fronte delle politiche attive (si pensi alla celebre *flexicurity* danese). A causa della perdurante estensione di questa crisi e del connesso indebolimento delle riserve economiche pubbliche, nonché della necessaria responsabilizzazione di tutte le parti in causa, tra cui gli stessi lavoratori, per compiere uno sforzo congiunto verso la ripresa economica, a una prima lettura (seppure ancora troppo precoce) sembra aver retto più efficacemente l'impatto con gli avvenimenti di questi anni la prima forma di politiche lavoristiche⁷.

3. Le politiche del lavoro italiane negli anni della crisi

Questa prima osservazione sul buon andamento delle politiche di protezione del reddito tipiche di Stati come l'Italia e la Germania è l'occasione per centrare l'attenzione sulle politiche del lavoro messe in campo dal Governo italiano in periodo di crisi e il loro effetto sull'attività di impresa.

In Italia si è registrata per decenni una cronica bassa occupazione, indirettamente testimoniata dalla abnorme dimensione del lavoro sommerso. La legge Treu⁸ e la

⁵ Fonte: Eurostat 2010.

⁶ *ibidem*

⁷ Si veda a questo proposito il Rapporto Adapt 2010, a cura di Michele Tiraboschi, *Gli ammortizzatori sociali in Italia e nel contesto internazionale e comparato*, Modena, marzo 2010.

⁸ Legge 24 giugno 1997, n. 196, Norme in materia di promozione dell'occupazione.

riforma Biagi⁹ hanno prodotto una prima liberalizzazione del mercato del lavoro, come testimoniato dal costante incremento dei tassi di occupazione (oltre tre milioni e mezzo di posti di lavoro aggiuntivi in meno di un decennio) e la drastica riduzione del tasso di disoccupazione, non più in doppia cifra¹⁰.

Ma il percorso inaugurato a cavallo tra i due secoli non è ancora completato e la recente crisi economica rischia di determinare, se non affrontata con decisione, un preoccupante stop a questa rincorsa italiana ai migliori benchmark europei nell'ambito delle politiche del lavoro. La direzione culturale nella quale ha deciso di muoversi il Ministro del Lavoro e delle politiche sociali per incoraggiare il definitivo ammodernamento del mercato del lavoro italiano e, contestualmente, affrontare gli effetti negativi dell'andamento economico è guidata dallo slogan, invero molto vicino ai principi della dottrina sociale della Chiesa Cattolica, "più società, meno Stato". Si tratta della riproposizione anche nel *Welfare* di quel principio di sussidiarietà che dal 2001, con la riforma del Titolo V della Costituzione, è entrato a far parte della organizzazione statale italiana.

Non si tratta, a ben vedere, di una direzione peculiarmente italiana: diversi Stati europei stanno valutando iniziative legislative volte ad alleggerire il peso della macchina pubblica, a favore della responsabilizzazione della società civile e della creatività e importanza dei c.d. corpi intermedi¹¹.

La più recente forma concreta di questa traccia è il Piano triennale per l'occupazione presentato dal Ministro del Lavoro e delle politiche sociali¹², contenente le linee guida per il futuro e, di maggiore interesse in questa sede, una lettura delle azioni intraprese durante la crisi. L'analisi delle misure attuate dal 2008 ad oggi è funzionale per valutare l'impatto delle politiche del lavoro sull'attività di impresa in Italia.

3.1. Il contesto italiano

Il primo ambito sul quale concentrarsi è, ancora una volta, quello caratterizzante questo biennio: la crisi economica. Come le politiche e la strumentazione legislativa dell'attuale Governo hanno inciso sulle performance italiane nella crisi (concentrandosi sull'occupazione e al mercato del lavoro)?

Per contestualizzare velocemente gli effetti della recessione economica nella penisola bastino alcuni dati: nel biennio 2008/09 il Pil è sceso di 6 punti e mezzo, pressappoco la metà di tutta la crescita dei dieci anni precedenti; il reddito reale delle famiglie si è ridotto del 3,4%, i consumi del 2,5%; le esportazioni sono diminuite del 22%; le imprese hanno ridotto gli investimenti del 16%; l'incidenza della Cassa integrazione guadagni sulle ore lavorate nell'industria è salita al 12%; l'occupazione è diminuita

⁹ Legge 14 febbraio 2003, n. 30, Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro, attuata dal Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

¹⁰ Fonte: Istat 2010.

¹¹ Si veda, su tutti, il documento elaborato dai conservatori inglesi, al Governo dal 2010, *Big society, not big Government. Building a big society*.

¹² Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Liberare il lavoro per liberare i lavori. Piano triennale per il lavoro*, Roma, agosto 2010.

dell'1,4%; il numero di ore lavorate del 3,7%; i fallimenti d'impresa sono stati 9.400 solo nel 2009 (un quarto in più rispetto all'anno precedente) e hanno riguardato soprattutto le piccole imprese¹³.

La politica economica attuata dal Ministero dell'Economia ha limitato il danno in una misura stimabile in due punti di Pil, attribuibili per circa un punto alla politica monetaria, per mezzo punto agli stabilizzatori automatici inclusi nel bilancio pubblico e per il resto alle misure di ricomposizione di entrate e spese decise dal Governo. La crescita del disavanzo pubblico è così risultata inferiore a quella delle altre principali economie avanzate¹⁴. A fronte di un elevatissimo debito pubblico, è noto che buona parte dei meriti relativi alla tenuta finanziaria dello Stato italiano siano da attribuire alla ricchezza accumulata dalle famiglie, pari, al netto dei debiti, a quasi due volte il Pil nella sola componente finanziaria. In rapporto al Pil, i debiti delle famiglie sono fra i più bassi dell'area Euro, quelli delle imprese sono inferiori alla media. Il debito netto verso l'estero dell'intera economia può essere stimato al 15% del Pil, ancora una volta uno dei valori più bassi riscontrabili in Europa¹⁵.

Quali sono state invece le misure studiate nell'ambito del *Welfare*?

3.2. Gli interventi sugli ammortizzatori sociali

Il primo ambito da osservare è quello degli ammortizzatori sociali. Le tesi che dipingono gli ammortizzatori sociali italiani come strumento inefficiente e discriminante le tipologie contrattuali deboli ed atipiche paiono contraddette dai dati. Diversi accademici italiani¹⁶ hanno proposto, negli ultimi mesi, un'estensione dei trattamenti di disoccupazione attraverso il superamento del sistema della cassa integrazione ordinaria, straordinaria e in deroga, da sostituirsi con il sussidio unico di disoccupazione; questo sebbene si sia calcolato che gli strumenti di sospensione del lavoro come la cassa integrazione hanno garantito all'Italia una positiva protezione dell'occupazione, stimabile attorno ai due punti e mezzo percentuali di disoccupazione evitata (8,5% contro l'11% che si sarebbe avverato senza questo tipo di strumenti). La cassa integrazione starebbe così rendendo possibile l'assorbimento della crisi entro variazioni dei tassi di disoccupazione sotto la media europea, ma, soprattutto, inferiori ai tassi che si osservano nei Paesi della c.d. *flexicurity*, che utilizzano la strumentazione dei sussidi di disoccupazione. Il mercato del lavoro italiano sta registrando un aumento della disoccupazione del 2%: più del doppio è l'incremento danese (+4,1%) e ancora più alto quello spagnolo (+7,4%) o irlandese (+7,8%).

La ragione è da ricercarsi nelle particolarità degli strumenti. Il sussidio unico di disoccupazione interviene, anche quando generosamente, solo in caso di perdita definitiva del posto di lavoro. Al crescere del sussidio, cresce indirettamente l'incentivo per il datore di lavoro al licenziamento, ancor più quando il sussidio grava interamente

¹³ Fonte: Banca d'Italia 2010.

¹⁴ Draghi M. (2010), *Considerazioni finali* all'Assemblea Ordinaria dei Partecipanti, Roma, 31 maggio 2010

¹⁵ Fonte: Banca d'Italia 2010.

¹⁶ Si vedano gli articoli apparsi sulla stampa nazionale e sul sito lavoce.info a firma di Tito Boeri e Pietro Garibaldi.

sulle casse dello Stato: l'azienda risparmia sul costo fisso del lavoro e il licenziato è coperto per qualche mese dal contributo statale. L'assegno mensile, oltre a garantire un reddito al lavoratore, spesso placa anche le tensioni pubbliche causate dalla diminuzione dei posti di lavoro, non surriscaldando, perciò, il dibattito politico e sociale. La relativa facilità di scioglimento del rapporto di lavoro determina tassi di disoccupazione che, in periodo di crisi, rischiano di essere galoppanti. Nei Paesi che sposano questo modello di protezione al reddito, il lavoratore sa che in un tempo relativamente breve riuscirà a trovare un'altra occupazione, grazie a efficienti soluzioni di politica attiva. Questo, però, durante una fase economica "normale", quale non è quella attuale.

Il sistema italiano è essenzialmente diverso. Il legislatore italiano ha sempre preferito proteggere il posto di lavoro, senza incentivare le aziende a licenziare, bensì a "congelare" le posizioni. Questo determina, pur con le sue distorsioni, quel fenomeno di lungo riassetto che è tipico delle imprese italiane durante la crisi. Imprese, che, ad ogni modo, non sono incentivate a terminare i rapporti. D'altra parte la soluzione è quasi obbligata per l'Italia, che è largamente carente nelle infrastrutture di politica attiva che caratterizzano i paesi della *flexicurity*: efficienti servizi al lavoro, adeguata formazione, monitoraggio del mercato del lavoro.

In secondo luogo è ricorrente il giudizio di iniquità del sistema di ammortizzatori sociali italiano, che proteggerebbe solo il dipendente a tempo indeterminato, abbandonando al destino i contratti atipici, pur molto diffusi. Negli anni 2009 e 2010 le misure anticrisi hanno moltiplicato i fruitori di strumenti di sostegno al reddito, rivolgendoli anche agli apprendisti, ai somministrati, ai lavoratori temporanei e ai co.co.pro. Questo è noto, in realtà, anche ai critici, che, difatti, solitamente non sostengono l'allargamento dei beneficiari, quanto quello dei requisiti per l'accesso ai sussidi. Anche in questo caso è utile osservare il dato comparato. Guardando all'Europa e calcolando l'indice di severità dei requisiti relativo alle caratteristiche che bisogna avere per godere dei benefici¹⁷, si scopre che l'Italia è un Paese "generoso" (indice 0,50, come la Germania), certamente meno rigido di Olanda (0,72) e Irlanda (0,75), sebbene più esigente di Francia (0,14) e Danimarca (0,33).

È ora necessario che il Governo completi il disegno riformatore degli ammortizzatori avviato *de facto* negli ultimi due anni. Inevitabilmente dovrà rafforzare l'indennità di disoccupazione, da costruirsi su base assicurativa e con copertura universale e decrescente, edificando quei servizi connessi che attualmente latitano come i servizi di ricollocamento, il monitoraggio dei fabbisogni del territorio e la capacità di formazione continua e riqualificazione del lavoratore. Ma le vere novità in questo campo ruoteranno attorno al definitivo sdoganamento della bilateralità anche nella gestione del sostegno al reddito e nella inclusione dell'area del lavoro autonomo tra i beneficiari dei nuovi diritti.

¹⁷ L'indice si calcola dividendo il periodo di contribuzione richiesto per il periodo di riferimento entro il quale deve essere avvenuta la contribuzione.

3.3. Le politiche attive

Si è scritto della cronica debolezza italiana nelle politiche attive per il lavoro. Il diritto del lavoro italiano negli ultimi anni si sta indirizzando verso l'obiettivo della promozione dell'occupazione per chi non ha lavoro o per chi lavora tramite forme contrattuali deboli. In questo senso il diritto del lavoro si sta "europeizzando", abbandonando la sola tutela del singolo lavoratore e aprendosi a politiche di *job creation* tipiche dei Paesi dell'Europa nordica e continentale, caratterizzati da un forte intervento pubblico. È vero anche che il diritto del lavoro di per sé non può essere usato come strumento di creazione di occupazione: non esistono dimostrazioni empiriche che dimostrino una correlazione diretta tra livelli di disoccupazione e livelli di protezione del lavoro. Più facilmente, invece, le c.d. politiche di *workfare* possono ampliare le opportunità di impiego di talune categorie svantaggiate (donne, immigrati, disoccupati etc.).

Sullo sfondo di queste considerazioni si staglia il dibattito, assai nutrito e ricco di interventi, sul ruolo dello Stato rispetto alle politiche attive del lavoro, che non sarà analizzato in questa sede.

Le azioni messe in campo dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali in questi due anni rispondono esattamente all'esigenza di protezione di talune particolari categorie. In particolare il Legislatore italiano ha scelto di incoraggiare il reimpiego dei lavoratori percettori di sussidio pubblico (per disoccupazione, mobilità o cassa integrazione) predisponendo una serie di agevolazioni contributive per le imprese che decidono di assumerli¹⁸. I vantaggi fiscali si intensificano al crescere della solidità della contratto proposto al lavoratore (a tempo indeterminato, a tempo determinato, part-time, full-time etc.) e mutano al variare della condizione di partenza del lavoratore (se cassaintegrato, in mobilità, disoccupato di lungo periodo etc.). A queste azioni di sono collegate due ulteriori misure che rendono più solidi anche i precedenti interventi: l'obbligo di dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale per il percettore di sussidi pubblici (il c.d. patto di servizio) e la creazione (e condivisione anche con gli operatori privati) della banca dati dei percettori di sussidio pubblico. Si tratta di due interventi necessari perché il primo evita eventuali comportamenti opportunistici del percettore (la fattispecie tipica è il rifiuto dell'occupazione proposta), mentre il secondo coinvolge direttamente anche le agenzie per il lavoro private, precedentemente impossibilitate a conoscere l'eventuale dote a disposizione del lavoratore e perciò incapaci di informare le imprese sugli effettivi vantaggi di determinate assunzioni. Inoltre, per la peculiare debolezza dei centri per l'impiego pubblici e per la loro specializzazione in figure particolarmente deboli nel mercato del lavoro, è solo auspicabile un sistema integrato pubblico/privato di servizi di accompagnamento al lavoro. I recenti interventi vogliono incoraggiare questo coordinamento, anche facilitando il contatto diretto tra società di somministrazione,

¹⁸ Si veda il Decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, "Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi" convertito in Legge 9 aprile 2009, n. 33.

intermediazione, ricerca e selezione (e le loro associazioni di categoria) e servizio pubblico (organizzato su scala provinciale).

3.4. Giovani e lavoro

Ma il disoccupato e il cassaintegrato non sono la sola categoria al centro delle attenzioni del decisore pubblico: tante sono le misure costruite per facilitare il rapporto tra giovani e mercato del lavoro.

I dati dimostrano come la crisi abbia colpito violentemente i ragazzi italiani, ancor più degli adulti sopra i 55 anni e delle donne (che, anzi, secondo taluni indicatori paiono aver subito la crisi meno dei colleghi uomini). Il tasso di occupazione giovanile italiano prima della crisi (2007) era pari a 24,7%¹⁹ (già di gran lunga più basso rispetto a quello dei colleghi europei); nel 2009 era 21,7%. Si nota la particolare negatività dei dati sui giovani comparando l'andamento del tasso di disoccupazione totale e quello giovanile: il tasso di disoccupazione totale nella Unione Europea ha raggiunto nel 2009 l'8,9% (era il 7,0% un anno prima); nel 2009 l'Italia ha registrato un tasso di disoccupazione più basso di quello dell'Unione Europea (7,8%), ma molto più alto per quanto riguarda i giovani (15-24 anni): 25,4% contro il 19,6% europeo. È ancor più preoccupante l'estrema eterogeneità della situazione territoriale italiana. Se infatti il tasso di disoccupazione giovanile è pari al 18,2% nelle regioni del Nord (con un minimo del 16,3% per i maschi), raggiunge il 36% tra i giovani residenti nel Mezzogiorno. L'impatto della fase ciclica negativa sulla popolazione giovanile ha determinato una significativa flessione degli occupati: 300 mila in meno rispetto all'anno precedente, il 79% del calo complessivo della occupazione. Si è ampliata l'area dei giovani non impegnati né in un lavoro né in un percorso di studi (+142 mila) ed è cresciuto il numero degli studenti (+83 mila, cui se ne aggiungono altri 47 mila che in precedenza erano studenti-lavoratori, presumibilmente propensi a prolungare gli studi in ragione delle ridotte prospettive occupazionali). Dato che la popolazione giovanile si è ridotta di 28 mila unità nel 2009, l'entità della contrazione occupazionale appare ancora più preoccupante (il tasso di occupazione 15-34 è pari al 34,7%)²⁰.

Per contrastare questa situazione si è puntato innanzitutto sull'innalzamento della qualità della formazione in Italia (è stato elaborato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali il Rapporto sul futuro della formazione in Italia) e sull'anticipazione del contatto tra giovani e mercato del lavoro. Nel concreto, lo stesso Ministero insieme a Regioni, Province autonome e parti sociali ha sottoscritto il 17 febbraio 2010 le Linee guida per la formazione nel 2010, ove si individuano cinque specifici ambiti di intervento: la costruzione di un preciso sistema di rilevazione dei fabbisogni professionali su base provinciale e a breve termine per orientare le politiche formative e del lavoro; l'impiego diffuso del metodo concreto di apprendimento per "competenze" (a ciò si collegano la sperimentazione del libretto formativo, il sostegno alla formazione

¹⁹ Fonte: Istat 2010.

²⁰ Per ulteriori approfondimenti si rimanda all'allegato statistico di Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Ministero della Gioventù, *Italia 2020. Piano di azione per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro*, Roma, giugno 2010.

tecnico-professionale e il rilancio del contratto di apprendistato); l'ampliamento e la diversificazione delle azioni formative in favore degli inoccupati; il coinvolgimento diretto della bilateralità nella formazione degli adulti; la definizione in via sperimentale di un sistema di accreditamento su base regionale e secondo standard omogenei condivisi a livello nazionale di "valutatori/certificatori" valorizzando il ruolo delle parti sociali e dei loro organismi bilaterali.

Dietro questi interventi si scontrano delle diverse concezioni culturali che vale la pena esaminare brevemente. La prima è la posizione che vede la scuola esclusivamente come istruzione d'aula, per cui lezione frontale, fundamentalmente molto teorica, che deve dare potenti basi critiche e molto metodo. A seguito di questa posizione in Italia si sta osservando un effetto particolare: il disadattamento scolastico. Ovvero il continuo rinvio dell'impatto col mondo del lavoro dei giovani italiani, che in Europa sono i più ritardatari nell'ingresso nel mondo del lavoro. La misconoscenza dello stesso mondo del lavoro genera delle aspettative che, all'impatto con le prime occupazioni (solitamente diverse da quanto immaginato durante gli studi teorici), causano una frustrazione che effettivamente ha degli effetti sociali osservabili, sebbene difficilmente quantificabili. Non è quindi sorprendente che nel 2009, poco più di due milioni di giovani, e precisamente il 21,2% della popolazione tra i 15 e i 29 anni, risultino fuori dal circuito formazione-lavoro: non lavorano e non frequentano nessun corso di studi. Sono i cosiddetti "NEET" (*not in education, employment or training*). Secondo i dati Ocse, nel 2007 in Italia la quota di giovani "NEET" era molto superiore a quella della media europea per tutte le fasce d'età: tra i 15 e i 19 anni i "NEET" erano poco meno del doppio che nella Unione Europea (10,2 contro 5,8% per l'UE), ma la quota saliva al 22,6% per i giovani tra i 20 e i 24 anni, contro un valore europeo pari al 14,6%. La differenza risultava elevata anche per la classe di età 25-29 anni (25,6% e 17,2%, rispettivamente)²¹. Questi divari sono da ascrivere, in primo luogo, ai più elevati tassi di occupazione dei giovani negli altri Paesi europei in confronto all'Italia. In secondo luogo, questa condizione in Italia è più riconducibile all'area della inattività piuttosto che a quella della disoccupazione.

La seconda posizione in gioco è quella riassumibile con la citazione di Don Bosco, "l'intelligenza delle mani". O anche: fare per capire. Cioè l'idea della possibilità di coniugare formazione teorica con apprendimento già in assetto lavorativo. Lo strumento principale sul quale l'azione ministeriale scommette in questo senso è il contratto di apprendistato. Non solo: nel contratto di apprendistato si vede una possibilità di "attacco" a quel 5,4% dei giovani tra i 14 e i 17 anni scolasticamente dispersi e a quel 19,7% di abbandoni prematuri degli studi (senza conseguire alcun titolo) che hanno il risultato di immettere nel mercato del lavoro persone poco qualificate e perciò deboli in caso di perdita del posto di lavoro (come accaduto nei mesi recenti). Tra dispersione, abbandoni e bocciature sono circa 430 mila i giovani che non conseguono alcun titolo secondario superiore.

²¹ Fonte: Ocse 2008.

Il contratto di apprendistato, come regolato dagli articoli 48, 49 e 50 del d.lgs. 276 del 2003, consta in realtà di tre tipologie di contratto diverse: l'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione (dedicato ai giovani dai quindici anni e finalizzato al conseguimento di una qualifica professionale; adatto perciò al contrasto alla dispersione di cui si è scritto); l'apprendistato professionalizzante (finalizzato al conseguimento di una qualificazione per i giovani tra i diciotto e i ventinove anni; questa è la tipologia di gran lunga più utilizzata dalle imprese); l'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione (strumento potenzialmente molto utile anche nell'ottica della ricerca e sviluppo dell'impresa, che con questo contratto può scommettere sull'alta formazione di un suo dipendente).

Tutte e tre le tipologie, ma in particolar modo la prima e la terza, contengono delle peculiarità non ancora sfruttate, spesso per motivi di complessità burocratica, dal mondo produttivo italiano. La direzione è però chiara: scommettere sulla forza di questo contratto che in Europa, in particolare nei Paesi germanici, permette un virtuoso contatto tra mondo della formazione e mondo del lavoro già dai 14/15 anni, divenendo perciò non solo strumento di lavoro, ma anche possibilità di orientamento del giovane e esperienza concreta che va ad arricchire il bagaglio del ragazzo, che sarà meno spaesato quando incomincerà la fase della vita quasi interamente dedicata al lavoro.

4. Più società, meno Stato

In conclusione occorre accennare brevemente anche al disegno complessivo che va costruendosi dietro questi e altri interventi sul diritto del lavoro e sul mercato del lavoro italiano.

L'impianto legislativo costruito più di quarant'anni fa (gli anni dello Statuto dei lavoratori²²) è oramai visibilmente distante dai nuovi modelli di produzione e di organizzazione del lavoro e dalla recente evoluzione di un mercato del lavoro sempre più terziarizzato e plurale. Le categorie formalizzate negli anni settanta non riescono a leggere le diverse forme di collaborazione all'attività di impresa diffuse negli ultimi anni, le problematiche del lavoro femminile, l'esigenza di protezione anche delle nuove forme contrattuali atipiche, la mutata concezione di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, le nuove malattie professionali e i diversi rischi sul lavoro. Al lavoro stabile e per una intera carriera si contrappongono ora le frequenti transizioni occupazionali, che richiedono nuove tutele anche per l'inoccupato: dalla sicurezza per il posto di lavoro si è passati alla esigenza di certezza nel percorso di lavoro.

Il sistema di tutele ingessato e indifferenziato figlio degli anni '70 a detta di molti osservatori deve essere superato dalla definizione di diritti universali post-moderni. Gli odierni interventi governativi in questo campo provano a rispondere a questa sfida individuando un quadro regolatorio delle relazioni di lavoro attento alla centralità della

²² Legge 20 maggio 1970, n. 300, Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento.

persona e alla effettività delle tutele. Il nuovo quadro è costruito attorno a tre fondamentali diritti che dovranno essere garantiti a ogni persona che lavora, indipendentemente dalle qualificazioni giuridiche: il diritto ad ambienti di lavoro sicuri; il diritto a un compenso equo e anche proporzionato ai risultati della impresa; il diritto moderno all'incremento delle conoscenze e delle competenze lungo tutto l'arco della vita quale vera garanzia di stabilità occupazionale. Attorno a questi diritti le tutele saranno da costruire anche coinvolgendo direttamente le parti sociali, che saranno sempre più responsabilizzate (tramite gli enti bilaterali, la contrattazione collettiva, i fondi interprofessionali etc.) negli ambiti prima appannaggio dello Stato assistenziale. È l'applicazione pratica del motto ideale precedentemente ricordato: più società, meno Stato.

5. La gestione d'impresa e la valorizzazione del fattore umano

La crisi del sistema produttivo italiano e di tutte le sue implicazioni²³ si ripercuote significativamente sui modelli organizzativi d'impresa. Nell'organizzazione "scientifica" del lavoro, l'obiettivo finale del "controllo totale" del sistema di produzione si persegue riducendo le situazioni di complessità a un nucleo di esperienze semplici e ripetibili. Tale azione di "normalizzazione" esige il trattamento delle situazioni non previste e disciplinate²⁴ come anomalie residuali, di rilevanza squisitamente statistica. Il sistema organizzativo vive di vita propria, quasi indipendentemente dall'apporto di novità e di originalità del singolo: diviene, in una parola, radicalmente spersonalizzato.

Il razionalismo d'impresa, nella sua forma più evoluta e illuminata, è solo in grado di dichiarare l'esistenza, l'intima necessità e coerenza del punto di equilibrio della vita aziendale: *l'eccellenza dipende dal contemporaneo successo del fattore umano e del controllo di gestione*. Al di là della postulazione di principio, esso non è sempre capace di declinare un modello coerente con tali premesse, né di fornire una dimostrazione²⁵ della concreta efficienza ed efficacia del modello adottato. Tale dimostrazione, invece, passa trasversalmente attraverso tutte le discipline del sapere e del saper fare umano: attraverso, cioè, la categoria stessa dell'essere umano che "agisce" la storia (intesa come percorso individuale e collettivo). La verifica di coerenza dei mezzi è perciò, prima di tutto, verifica di coerenza dei fini dell'azione economica, intesa come azione umana: essa, in quanto si origina, si realizza e si compie per e da persone, presuppone sempre il rispetto dell'imperativo kantiano di considerare la persona *come fine e mai come semplice mezzo*.

La scienza della gestione aziendale ha mirato e mira tuttora alla valorizzazione del fattore umano in azienda; ciò tuttavia non come valore in sé, ma in senso strumentale: in

²³ Sistema delle relazioni sindacali, modello contrattuale, strumentazione legislativa del lavoro e sociale, modello culturale di benessere.

²⁴ Le variabili personali, che se non gestite con equilibrio possono innescare il conflitto.

²⁵ La sua tecnica argomentativa è assiomatica e apodittica, puntando cioè sull'affermazione di principi di per sé evidenti: che non necessitano, dunque, di prova.

quanto funzionale alla *mission* aziendale. L'equivoco di fondo di tale cultura d'impresa (consistente nella negazione di ogni valore intrinseco alle relazioni tra persone nell'organizzazione) ha prodotto, come "altro da sé", crisi di valori e d'identità individuali e collettive ed evidenti riverberi in termini sia di intensificazione della conflittualità nei e dei luoghi di lavoro, sia di fuga del singolo dalle sfide competitive e di rifugio nella sfera privata. Sull'altare dell'efficientismo ad ogni costo, ogni modello scientifico di organizzazione aziendale ha dovuto infatti sacrificare elementi di vivibilità e di coerenza. Ma, quasi per contrappasso, ogni modello sta già pagando il fio di tali scelte, paradossalmente perdendo proprio in termini di competitività ed efficienza. Da tale circolo vizioso si può uscire attraverso l'adozione di un nuovo sistema normativo basato sulla logica delle sanzioni statuali positive (sistema premiale) per i comportamenti d'impresa coerenti con le premesse.

6. Il principio del merito nella riforma «Brunetta»

«Gestione amministrativa improntata al merito», «meritocrazia nell'amministrazione», «valutazione e valorizzazione dei meriti», «politica del merito». Queste le espressioni chiave del cambiamento presenti nel decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009, di attuazione della legge "Brunetta" n. 15/2009²⁶.

La meritocrazia è considerata sostanzialmente come una tecnica di gestione aziendale; è intesa, secondo i casi, nel senso di incentivo alla produttività individuale o di lotta al malcostume impiegatizio. Gli strumenti utilizzati a questo fine sono la misurazione e la valutazione della performance, volti al miglioramento della qualità dei servizi offerti, nonché alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza dei risultati e delle risorse impiegate per il loro perseguimento²⁷.

Seppur prevista da un punto di vista formale, la valutazione - anche quando applicata - è stata per lungo tempo limitata a impostazioni marcatamente aziendalistiche e privatistiche che l'hanno circoscritta alle retribuzioni di istituti quali la produttività e le prestazioni dirigenziali. Una pratica che, con i nuovi contratti, ha spostato progressivamente il suo baricentro, fino a investire anche le progressioni economiche orizzontali, le posizioni organizzative, l'inquadramento professionale e - in alcuni casi - la mobilità tra categorie²⁸.

²⁶ Il Dlgs n. 150 del 27 ottobre 2009, di "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni", è stato pubblicato sul supplemento ordinario n. 197 alla Gazzetta Ufficiale n. 254 del 31 ottobre 2009

²⁷ Roma G., *Merito e valutazione: dalla legge delega 15/2009, al decreto di attuazione*, in "RU Risorse Umane nella pubblica amministrazione", n.4-5, 2009.

²⁸ Zoppoli L., *Il ruolo della legge nella disciplina del lavoro pubblico*, in L. Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009.

La valutazione rappresenta una procedura onnicomprensiva che deve fornire elementi utili all'analisi:

- del rapporto tra risultato e obiettivo perseguito;
- dell'adeguatezza del comportamento adottato per il raggiungimento dell'obiettivo, tenuto conto degli eventuali vincoli all'azione (norme, regolamenti, ecc.);
- dell'adeguatezza della professionalità e della motivazione dei soggetti organizzativi;
- dell'ambiente in cui opera il valutato.

La molteplicità degli elementi citati rivela come la valutazione non possa essere considerata isolatamente, ma sia un tassello del più complesso quadro di gestione delle risorse umane e delle politiche del personale. Da un punto di vista metodologico, perciò, la valutazione deve investire più dimensioni ed essere in grado di determinare:

- la posizione dei soggetti organizzativi. Questa forma di valutazione, denominata job evaluation, consiste nella definizione dei livelli organizzativi e delle mansioni e nella determinazione della retribuzione da assegnare a ciascun livello sulla base di un punteggio prestabilito. In una pubblica amministrazione, il fine ultimo di questo tipo di valutazione è dunque quello di garantire l'equa erogazione dell'indennità di posizione contrattualmente prevista;
- la prestazione o il comportamento. In questo caso si valuta non solo il raggiungimento degli obiettivi, ma anche le modalità di comportamento attraverso le quali tali obiettivi sono stati perseguiti;
- il potenziale. In questa forma di valutazione si verifica che le caratteristiche possedute dal soggetto siano compatibili con i programmi che l'organizzazione si propone di raggiungere;
- il risultato. Gli elementi discriminanti della valutazione, in questo caso, sono i risultati raggiunti in un determinato arco temporale in relazione agli obiettivi prefissati in sede di programmazione. La valutazione dei risultati è indispensabile per l'erogazione del premio produttività o di risultato.

Il corretto funzionamento di un sistema di valutazione richiede un notevole investimento iniziale in termini di risorse e di capacità professionali, la condivisione delle scelte tecniche del sistema e la diffusione e l'interiorizzazione di una cultura valutativa. Affinché, quindi, la valutazione non rimanga una prospettiva fine a se stessa, o peggio sostitutiva di una vera politica del personale, è importante che possa sfruttare un contesto di valorizzazione delle risorse umane reale, al di là delle stesse condizioni negoziali che da sole, senza cioè una rinnovata cultura soprattutto di chi ha responsabilità diretta in tali politiche, non possono produrre alcun cambiamento.

In questo senso, è importante definire approcci e finalità della gestione del personale comuni a tutto il personale, commisurando gli elementi di valutazione ai diversi livelli di responsabilità esistenti.

7. Metodologie di valutazione del merito applicabili alla riforma Brunetta

A fronte del problema della pluralità delle metodologie elaborate dalla teoria organizzativa, il problema principale non è tanto l'individuazione di un metodo che funga da unicum, ossia omogeneo e standardizzato per tutti, quanto la congruità della scelta del sistema di valutazione rispetto alla struttura organizzativa dell'azienda, al suo sistema professionale e alle sue risorse umane. Pertanto, nell'ambito della valutazione del personale, uno dei temi da affrontare riguarda il quesito di cosa s'intenda per prestazione e delle modalità con cui le interpretazioni di questo concetto possono essere combinate tra loro in un sistema²⁹. Le diverse opportunità e i vincoli di ciascun contesto amministrativo/aziendale consentono di individuare tre tipologie di elementi da valutare e indicano cosa si intenda per prestazione.

La valutazione dei risultati tende a indicare una dimensione molto specifica che riguarda la valutazione delle prestazioni attraverso risultati quantitativamente misurabili. Rappresentativo di questo primo tipo di valutazione è la metodologia MBO³⁰ (Management By Objective) che prevede in generale la definizione di obiettivi misurabili, siano essi di produzione che economici, a inizio anno; la verifica in un periodo intermedio; l'attribuzione del risultato e dei conseguenti meriti economici a fine del periodo. Si tratta di una procedura quasi automatica, in cui, una volta concordati gli obiettivi con il valutato, il processo di verifica di questi ultimi risulta, almeno sul piano teorico, abbastanza semplice, poiché si fonda sull'analisi della documentazione quantitativa dei risultati conseguiti. È quest'ultima la logica razionale nel settore privato, in cui il sistema è presentato come semplice e per così dire obiettivo. Per risultato, in questo caso, s'intendono non solo misure di output, ma anche di input, di solito legate ad una filosofia di gestione di controllo dei costi e delle risorse.

La valutazione delle attività e della qualità del risultato consiste in sistemi di valutazione che si rifanno quasi esclusivamente a un programma di obiettivi descritti in modo qualitativo o definiti con attività da svolgere durante l'anno. È un esempio di ciò, il sistema di progetti obiettivo in cui è pianificata, nel tempo, una serie di attività che i singoli dirigenti deve svolgere durante il periodo considerato³¹.

La valutazione delle competenze. In questo caso per prestazione sono considerati i comportamenti organizzativi inerenti al come si raggiungono i risultati. Il presupposto teorico di tale tipo di valutazione è che l'effettiva presenza di comportamenti congruenti con la missione, i valori, gli obiettivi dell'organizzazione, è condizione indispensabile per il raggiungimento di buoni risultati. Tale tipo di indirizzo presuppone la definizione di un quadro sistemico di quali siano le competenze richieste dall'organizzazione, di solito attraverso metodologie che danno luogo alla formulazione di quello che è chiamato "il modello delle competenze" ottimali della singola amministrazione/azienda.

²⁹ Bucciarelli C., *Come valutare. La necessità di un approccio sistemico*, in Censis, "Speciale valutazione", "Note e commenti" n. 1/2, 1991.

³⁰ Megginson L.C., Mosley D.C., Pietri P.H.J., *Management: concetti e applicazioni*, Franco Angeli, Milano, 1998.

³¹ Giorgietti R., *Il controllo di gestione della qualità. La misurazione del valore della qualità del lavoro e dei suoi effetti economici sui risultati dell'impresa*, Franco Angeli, Milano, 2009.

In proposito, va premesso che il modello delle competenze non è di per sé un sistema di valutazione delle prestazioni; esso è piuttosto un metodo globale di gestione delle risorse umane, di cui la valutazione delle prestazioni costituisce una delle possibili applicazioni. Nei casi in cui è stata applicata, la valutazione può avvenire con procedimenti diversi: sulla base di quelle che sono considerate, a inizio anno, alcune competenze importanti per perseguire gli obiettivi prestabiliti. Il modello delle competenze può essere considerato come un modello composto da comportamenti che riflettono attitudini e abilità percepite, oppure può essere composto anche da comportamenti che riflettono l'utilizzo delle conoscenze professionali. Nel primo caso esiste una logica di applicazione che si limita all'enunciazione - valida per tutti i dirigenti considerati - delle competenze generali richieste dall'organizzazione; nel secondo caso sussiste anche l'indicazione di competenze di tipo professionale volte a valutare una funzione e un singolo ruolo professionale sul mercato del lavoro³².

In conclusione, ciascun ambito di definizione e di valutazione delle prestazioni, presenta delle proprie ragioni di opportunità e dei propri limiti. Per il primo tipo, la valutazione di risultato o MBO, la valutazione è resa possibile dalla presenza di strumenti di controllo economico e di produzione abbastanza consolidati e sofisticati. L'approccio della direzione per obiettivi ha il vantaggio, quando il sistema è ben avviato, della rapidità e dell'efficacia dell'iter di valutazione. Alcuni ritengono che tale metodologia consenta una maggiore obiettività, e eviti la discrezionalità di giudizio, in quanto si rifà a indicatori di tipo numerico, statistico, derivati dai dati di produzione, o di tipo economico e finanziario, e verificati sulla base dei risultati attesi dalla pianificazione annuale. Tale obiettività è tuttavia, in alcuni casi (specialmente quando la valutazione interessa dirigenti di secondo livello o gruppi professionali con funzioni di staff o anche funzioni e ruoli non dirigenti) messa in dubbio per la possibile aleatorietà che hanno gli indicatori quantitativi di risultato, in funzioni o organizzazioni con attività produttive molto variabili e/o molto soggette a interferenze esterne. In ruoli non di vertice o senza una completa responsabilità di unità o di progetti, o in contesti non strutturati dal punto di vista gestionale, tale tipo di ambito di valutazione rischia di considerare solo una parte molto limitata della prestazione e avere, in alcuni casi, effetti controproducenti rispetto ai presupposti iniziali di maggiore efficienza ed efficacia organizzativa. In tutti questi casi la valutazione rischia di non esprimere la complessità del ruolo e di indirizzare la valutazione stessa verso aspetti secondari della prestazione.

I limiti derivanti dall'utilizzo delle competenze, come modalità di valutazione delle prestazioni, sono inerenti alla richiesta di condizioni organizzative più codificate, come la formalizzazione delle posizioni e delle attività, oltre che dei risultati; fattori questi ultimi, che in alcuni casi, chi agisce solo basandosi sulle competenze tende a sottovalutare o a considerare solo nelle occasioni in cui si pongono problemi d'equità e di confronto tra valutatori sui risultati della valutazione.

³² Bezzi C., *Il disegno della ricerca valutativa*. Milano, Franco Angeli, 2001.

7.1 La scelta dei valutatori

La scelta dei valutatori rappresenta una fase fondamentale nell'implementazione di un sistema di valutazione. I soggetti che possono rivestire il ruolo di valutatori sono diversi: i capi dei soggetti valutati, i direttori del personale, un gruppo di individui di pari livello del valutato oppure il valutato stesso, se il processo è di autovalutazione.

Tuttavia, allo stato attuale, si tende a implementare dei sistemi non di tipo one over one, in cui la valutazione viene effettuata dal capo diretto, ma di tipo multiple appraisal, in cui vi sono più attori del processo. La creazione di un simile sistema necessita, tuttavia, della definizione di procedure di raccolta delle informazioni e, quindi, di un efficace sistema informativo, ossia di una struttura logica di dati, di finalità e di metodi di riferimento. Il sistema informativo è quindi essenziale per il corretto utilizzo dei sistemi di valutazione anche perché consente ai valutatori, anche in condizioni di incertezza estimativa di avere a disposizione un sistema che permette di stimare le componenti di risultato contrattualmente previste, creando progressivamente una base di dati utile per misurare gli scostamenti rispetto ai risultati attesi e, dunque, definire meglio le azioni correttive.

La scelta dei valutatori e la definizione di un sistema informativo rappresentano fasi essenziali in qualsivoglia procedimento di valutazione in quanto, considerati congiuntamente, contribuiscono a delineare lo stile di direzione dell'amministrazione, ossia il tipo di relazioni che intercorrono tra il soggetto al vertice e i collaboratori.

Lo stile di direzione varia sensibilmente in relazione al procedimento adottato per la valutazione. In tal senso è possibile distinguere tra:

- la valutazione gerarchica, di competenza del superiore diretto del valutato che può esercitare questa funzione con diverse gradazioni di autonomia, ossia con o senza verifica del proprio operato da parte dei livelli superiori. Tale forma di valutazione, in alcuni casi, prevede il diretto coinvolgimento del valutato in sede di definizione degli obiettivi. Nei casi della valutazione per programmi di attività e per competenze, il valutato è coinvolto sia nella fase di definizione delle attività del programma, quanto nella valutazione dei risultati;
- l'autovalutazione, che può essere effettuata per qualsiasi livello e ruolo della struttura organizzativa. In questo caso, le procedure possono essere diverse e consistere nella compilazione di un questionario o nella stesura, da parte del valutato, di un rapporto annuale sulle attività svolte e sui risultati conseguiti;
- la valutazione del dirigente da parte dei colleghi e/o dei diretti collaboratori. Lo strumento utilizzato per questo procedimento è il questionario che, infatti, mira ad accertare il tipo di rapporto che il collaboratore ha instaurato con il proprio dirigente. Se, da un lato, la valutazione dei collaboratori rappresenta una sorta di verifica incrociata della congruenza della valutazione effettuata dal superiore gerarchico; dall'altro lato, esiste la possibilità che la valutazione svolta con queste modalità non sia del tutto imparziale e sia condizionata da un comportamento dei collaboratori eccessivamente critico e negativo nei confronti del superiore;

- la valutazione da parte di organismi esterni alla struttura. Tali organi collegiali sono di norma composti da membri del vertice amministrativo, da consulenti e da esperti. La funzione svolta da questi organismi, tuttavia, rappresenta un punto controverso in quanto, secondo alcuni, dovrebbe limitarsi alla verifica della correttezza metodologica dell'iter procedurale della valutazione senza entrare nel merito della valutazione delle singole prestazioni.

Indipendentemente dal procedimento adottato, il problema più significativo è inerente alla garanzia dell'equità delle procedure definite dall'impianto di valutazione.

In tal senso, risulta maggiormente efficace l'introduzione di metodologie basate su parametri misurabili e sottoposte alla valutazione di organismi esterni alla gerarchia della struttura organizzativa (comitati di esperti, organismi di controllo, nuclei di valutazione, ecc.). Tuttavia, come più volte sottolineato, l'introduzione di metodologie quantitative come l'MBO può dare luogo a degli equivoci. L'obiettività e l'equità delle procedure, secondo questa impostazione, può essere garantita solo da una graduale socializzazione all'utilizzo degli strumenti, in modo tale da realizzare il consenso diffuso e la legittimazione sociale della valutazione. Ovviamente, in questo caso, si esclude la possibilità che il controllo esercitato da organismi esterni alla struttura possa sostituirsi in toto a quello gerarchico.

7.2 Fasi della valutazione

I sistemi incentivanti previsti nella contrattazione collettiva sono alimentati da fondi destinati al miglioramento della produttività e della qualità dei servizi erogati. Da tali fondi sono attinte le risorse che concorrono alla determinazione della parte variabile della retribuzione: ossia di quella parte del salario erogata alla fine del periodo stabilito come incentivo in caso di raggiungimento di determinati obiettivi definiti, in sede di programmazione, all'inizio del periodo. La quota dell'incentivo variabile, espresso in termini percentuali rispetto alla retribuzione fissa, misura quindi il livello di flessibilità del sistema retributivo.

L'introduzione di sistemi incentivanti è finalizzata a garantire il potenziamento della gestione interna delle organizzazioni. Per molti, l'incentivazione per obiettivi consente di realizzare un'esatta coincidenza tra gli obiettivi delle amministrazioni e quelli dei dirigenti e permette la conoscenza e la verifica, sia collettiva che individuale, dei risultati dell'organizzazione. Tuttavia, secondo altri, i sistemi finora adottati possono essere ulteriormente migliorati assicurando una maggiore trasparenza degli obiettivi e stabilendo una maggiore equità nelle forme di riconoscimento retributivo.

Il regolare funzionamento di un sistema basato sull'incentivazione per obiettivi necessita che nelle procedure di valutazione si considerino due distinte dimensioni:

- una, oggettivo-quantitativa che inerisce al risultato conseguito dal soggetto;
- l'altra, soggettivo-quantitativa che si riferisce alla prestazione, al comportamento e/o alle capacità del soggetto.

Ovviamente, nei casi in cui, per la natura dell'ente, non sia possibile individuare degli obiettivi che siano riconducibili alla prestazione individuale del lavoratore si tende a valutare il comportamento del soggetto.

Diversi sono i comportamenti che possono essere valutati, alcuni dei quali variano profondamente in funzione della professionalità e della posizione considerata. In determinati contesti, si valuta e si premia la permanenza nel sistema (cd. anzianità di servizio) oppure il comportamento produttivo, laddove sia richiesta una prestazione di quantità; in altri ambiti, possono avere rilievo anche altre espressioni comportamentali come la capacità a cooperare o la naturale propensione del soggetto all'innovazione. In alcune organizzazioni, inoltre, può essere rilevante la valutazione delle capacità effettivamente espresse dal soggetto in rapporto alla posizione occupata piuttosto che quella relativa al comportamento.

Ovviamente, le combinazioni possibili tra i diversi elementi della valutazione sono molteplici. Di regola, si selezionano i fattori considerati critici e caratteristici dello specifico ambito di analisi. L'individuazione dei fattori caratteristici di una categoria è naturalmente subordinata all'approfondita conoscenza del sistema professionale dell'ente, ma può pure dipendere da un procedimento contrattuale integrativo tra i rappresentanti dell'ente e i rappresentanti dei lavoratori. Di norma, i contratti prevedono sia fattori specificamente riferiti alla singola categoria, quanto elementi comuni a tutte le categorie.

Una volta individuati i fattori di valutazione delle prestazioni, la fase successiva consiste nella creazione di una griglia in cui si inseriscono, in via descrittiva, le caratteristiche connesse alla professionalità in termini di conoscenze, capacità, atteggiamenti e comportamenti organizzativi (fattori di valutazione delle prestazioni). Segue, poi, la definizione delle scale di giudizio e, quindi, l'attribuzione a ciascun fattore di un peso percentuale relativo all'interno del complesso della prestazione. Quest'ultima attribuzione serve a orientare il lavoratore nello svolgimento del suo lavoro in quanto, indirettamente, stabilisce delle priorità d'azione.

In genere, è prevista la costruzione di una griglia di valutazione per ogni tipo di professionalità dell'ente. La differenziazione delle griglie non solo tiene conto della professionalità, responsabilità e dei contenuti della posizione organizzativa considerata, ma rende il sistema di valutazione contestuale al tipo di organizzazione aziendale nella quale la posizione valutata si inserisce.

La scheda di valutazione, dunque, contiene tutti i fattori di prestazione (comportamentale, di capacità, di conoscenza, di professionalità) selezionati in base agli incroci tra ambiti di attività (istituzionale, di line, di staff, giuridica, contabile, ecc.), categoria professionale e area di attività, con l'attribuzione poi di un peso differente ai singoli fattori. Fa seguito all'individuazione dei fattori e all'attribuzione di un peso (prestazione attesa), la definizione dei parametri standard per ciascun fattore. La valutazione si conclude con il confronto diretto tra il punteggio standard, attribuito a priori, ossia quello raggiunto da chi offre all'ente una prestazione sufficiente, e il valore effettivamente conseguito dal valutato.

Conclusioni

La Legge n. 15 del 4 marzo 2009 costituisce la più importante riforma della contrattazione nel lavoro pubblico, dal 1992 ad oggi. La necessità di dare una risposta all'esigenza di contenimento della spesa pubblica e di aumento della produttività del lavoro è la medesima, mentre le condizioni politiche sono notevolmente mutate.

Allora fu dato il via ad una lunga stagione mirata al coinvolgimento delle parti sociali e alla valorizzazione del decentramento che diede centralità al ruolo del contratto, rispondendo a una profonda debolezza e difficoltà del mondo politico a implementare le riforme economico-sociali che non portarono ai risultati auspicati, o meglio, non fu mai compiutamente realizzato.

Con la riforma "Brunetta" è possibile concludere, pur senza entrare in una complessiva valutazione di valore del provvedimento, con una considerazione sul dato di maggior rilievo ai fini della presente analisi: il sistema, ormai in stallo, non può prescindere dall'essere resettato, introducendo, fuori da ogni supposta interferenza, elementi, ritenuti dal decisore politico, essenziali e propulsivi nel processo di riforma.

Bibliografia

BATTINI S., CIMINO B., *La valutazione della performance nella riforma Brunetta: il punto di vista del giurista*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009.

BENEDETTO XVI, *Lettera Enciclica Caritas in Veritate*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2009, par. 32.

BEZZI C., *Il disegno della ricerca valutativa*. Milano, Franco Angeli, 2001.

BUCCIARELLI C., *Come valutare. La necessità di un approccio sistemico*, in Censis, "Speciale valutazione", "Note e commenti" n. 1/2, 1991.

Decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, *Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi*, convertito in Legge 9 aprile 2009, n. 33.

Decreto Legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009, di Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di *Ottimizzazione della Produttività del Lavoro Pubblico e di Efficienza e Trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni*, pubblicato sul supplemento ordinario n. 197 alla Gazzetta Ufficiale n. 254 del 31 ottobre 2009.

DRAGHI M., *Considerazioni finali all'Assemblea Ordinaria dei Partecipanti*, Roma, 31 maggio 2010.

GARGIULO U., *L'equivalenza delle mansioni nel contratto di lavoro*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino, 2008.

GENTILE M. (a cura di), *Lavoro pubblico: ritorno al passato? La Legge Brunetta su produttività e contrattazione*, Casa editrice Ediesse, 2009.

GIORGIETTI R., *Il controllo di gestione della qualità. La misurazione del valore della qualità del lavoro e dei suoi effetti economici sui risultati dell'impresa*, FrancoAngeli, Milano, 2009.

Legge 24 giugno 1997, n. 196, *Norme in materia di promozione dell'occupazione*.

Legge 14 febbraio 2003, n. 30, *Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro*, attuata dal Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

Legge 20 maggio 1970, n. 300, *Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento*.

MEGGINSON L.C., MOSLEY D.C., PIETRI P.H.J., *Management: concetti e applicazioni*, FrancoAngeli, Milano, 1998.

MAZZOTTA O., *Diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2002.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Liberare il lavoro per liberare i lavori. Piano triennale per il lavoro*, Roma, agosto, 2010.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, MINISTERO DELLA GIOVENTÙ, *Italia 2020. Piano di azione per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro*, Roma, giugno 2010.

Rapporto Adapt 2010, a cura di MICHELE TIRABOSCHI, *Gli ammortizzatori sociali in Italia e nel contesto internazionale e comparato*, Modena, marzo 2010.

ROMA G., *Merito e valutazione: dalla legge delega 15/2009 al decreto di attuazione*, in "RU Risorse umane nella pubblica amministrazione" n. 4-5, 2009.

SILVESTRI C., *La riforma Brunetta del pubblico impiego*, Dike Giuridica Editore, 2009.

SPINELLI C., *Posizioni organizzative e valorizzazione delle alte professionalità*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2005.

ZOPPOLI L., *Il ruolo della legge nella disciplina del lavoro pubblico*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009.

Antonella Reitano

Laboratorio CIdIMeTT (Comunicazione Integrata d'Impresa, Marketing e Trasferimento Tecnologico) - Università della Calabria
Università "Mediterranea" di Reggio Calabria

Emmanuele Massagli

Segreteria Tecnica del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Adapt, Fondazione "Marco Biagi"
Scuola Internazionale di Alta Formazione in Relazioni Industriali e di Lavoro
Università di Modena e Reggio Emilia

Alessandro Astorino

Laboratorio CIdIMeTT (Comunicazione Integrata d'Impresa, Marketing e Trasferimento Tecnologico) - Università della Calabria