

Associazione dirigenti giustizia
"MISURARE E PREMIARE NELL'ORGANIZZAZIONE DELLA GIUSTIZIA"

"Il nuovo sistema di valutazione del personale e di valorizzazione del merito nelle Amm.ni pubbliche introdotto con il D. Lgs. 150/2009 (cd Riforma Brunetta). Riflessi pratici e organizzativi nell'organizzazione giudiziaria".

Bari, 5 marzo 2010

Cosa è cambiato: linee essenziali della riforma.

Il Titolo II – Misurazione, valutazione trasparenza delle performance.

Il Titolo III – Merito e premi

Valter Campanile – avvocato dello Stato

Ringrazio la "Associazione dirigenti giustizia" e in particolare il Consigliere e amico dott. Pasquale Farinola per l'invito al seminario odierno e, dunque, per l'opportunità di questa occasione di confronto su di una riforma che qualcuno, con evidente enfasi, non ha esitato a definire epocale per la pubblica amministrazione. Il presente incontro assume a mio avviso maggior valenza perché tutti i presenti, quali dirigenti dell'amministrazione della giustizia, sono alcuni dei soggetti attori ai quali la riforma ha inteso attribuire rilevanti compiti.

Credo di non sbagliare se affermo che la scelta di invitare un avvocato dello Stato a discutere di premialità, merito, performance nella pubblica amministrazione all'indomani dell'approvazione e in vista della successiva applicazione della riforma Brunetta trova motivo nelle implicazioni giuridiche che la riforma determinerà in particolare sul rapporto di lavoro e dunque sui potenziali conflitti che la stessa determinerà tra PA datrice di lavoro e dipendenti. Conflitti che, laddove sfociano in un contenzioso giudiziale, vedono normalmente l'Avvocatura dello Stato impegnata a difendere gli atti e le scelte della stessa PA.

L'importanza della riforma, che sarebbe davvero riduttivo apprezzare esclusivamente nella sua dimensione giuridica, mi ha indotto tuttavia - nelle riflessioni che cercherò di fare insieme a voi - ad una timida "invasione di campo" in altro settore e, precisamente, nel terreno della organizzazione della PA. La riforma, infatti, s'inquadra nel movimento che viene generalmente definito NPM - New Public Management e, dunque, si propone di

dettare regole di comportamento del management pubblico atte ad incidere direttamente sull'organizzazione degli uffici pubblici e sulla gestione delle risorse.

Per meglio comprendere le "linee della riforma" (secondo il tema assegnatomi) e dunque riflettere su "cosa" è cambiato (o dovrà cambiare), credo sia importante comprendere "perché" il Governo ha ritenuto necessaria la riforma, destinata a incidere non poco sul rapporto di lavoro.

L'esigenza di fondo della riforma, come traspare dalle comunicazioni ufficiali e divulgative di fonte ministeriale, è stata quella di riconsegnare al rapporto di lavoro pubblico quella capacità produttiva che appariva oramai da tempo vulnerata. Di qui l'esigenza di comprendere quali sono stati i fattori che avevano nel tempo inficiato la resa lavorativa sul versante della produttività e che dunque imponevano un non più differibile "aggiustamento".

Tali fattori possono individuarsi:

- nell'eccessivo divario, nell'ordinamento dei diritti, con il lavoro privato (a tendenziale parità di "logiche", non corrispondeva parità di "strumenti" da parte del datore di lavoro pubblico);
- nella sostanziale incapacità e inefficacia del sistema di contrattazione collettiva a dare impulso a dinamiche virtuose nell'amministrazione pubblica (si pensi ad esempio alle "esperienze" in sede di contrattazione decentrata, che fin troppe volte hanno visto il sindacato impegnato strenuamente a difendere rendite di posizione di gruppi di dipendenti piuttosto che a collaborare nella ricerca di soluzioni dirette a migliorare l'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa);
- nella scarsa diffusione di serie metodologie di valutazione del rendimento delle unità organizzative e dei singoli dipendenti pubblici (conseguenza di un evidente deficit "culturale" del management pubblico non abituato a logiche "aziendali");
- nella sostanziale assenza di meritocrazia ai fini della progressione in carriera e delle incentivazioni economiche (con i conseguenti fenomeni di "appiattimento" verso il basso del personale dipendente sul versante produttivo, di distribuzione "a pioggia" degli incentivi economici, spesso imposta dalle organizzazioni sindacali, e dell'indotta frequente conflittualità interna alle organizzazioni);
- della fragilità e inefficacia del regime delle responsabilità (sia sul versante dirigenziale sia su quello del personale dipendente).

Le riforma Brunetta, secondo una linea di continuità, s'inserisce certamente nel solco delle precedenti riforme dell'impiego pubblico (in particolare quelle volute da Cassese e Bassanini e gli altri correttivi nel tempo introdotti) volte a dare efficacia, efficienza ed economicità alla pubblica amministrazione (le famose "tre E" della PA), ma questa volta dopo aver preso atto dei fattori di criticità che avevano decretato il fallimento, nei fatti, delle precedenti normative.

Il punto di partenza per così dire "implicito" della riforma è stato dunque la constatazione che le precedenti normative non avevano funzionato quanto a:

- valutazione della dirigenza e valutazione del personale dipendente anche per l'insussistenza di validi sistemi di valutazione (l'esperienza ha dimostrato che ben di rado la valutazione dei dirigenti si è conclusa con giudizi negativi, mentre la valutazione del personale dipendente si è risolta troppo spesso in un'attività "pro forma" al solo fine di distribuire indennità o incentivi);
- implementazione di efficienti sistemi di controllo della qualità del servizio reso (con la conseguenza, sul versante organizzativo, che l'attenzione veniva ripiegata "all'interno" della PA, per "risolvere problemi organizzativi", piuttosto che "all'esterno" per rendere un servizio migliore);
- organismi di controllo scarsamente incisivi (quasi esclusivamente impegnati a verificare il conseguimento dei risultati sul versante finanziario);
- ruolo passivo della dirigenza (incapace spesso di adottare decisioni "forti", perché poco incline a gestire la conflittualità che da tali decisioni sarebbe derivata).

Se il quadro appena delineato può ritenersi il punto di partenza della riforma Brunetta, mi sono personalmente posto alcuni primi interrogativi: era davvero necessaria la riforma? Servivano davvero nuove norme volte ad assicurare il conseguimento di valori e obiettivi già posti dalle disposizioni di legge vigenti? Non esistevano forse già gli strumenti giuridici che consentivano, sul piano organizzativo, l'adozione di provvedimenti idonei a rimuovere i fattori di criticità su delineati?

La risposta, a mio avviso, non va ricercata sul piano giuridico. E ciò perché il vero problema dell'insuccesso sino a oggi registrato sul versante del miglioramento del servizio reso dalla PA è addebitabile solo limitatamente allo strumentario giuridico di cui era sino a ieri dotata la dirigenza pubblica.

I veri limiti del sistema (sui quali vedremo in che modo la riforma ha inteso incidere) sono a mio avviso più di tipo culturale o, più in generale, mi verrebbe da dire di mentalità.

Il vero problema che in varia misura affligge oggi la PA involge più direttamente la “qualità” della risorsa umana, e quando parlo di qualità non mi riferisco alla sfera delle capacità o competenze tecniche dei dipendenti, ma a qualcosa di ben più profondo e che mi verrebbe da definire quasi etico. Voglio intendere la qualità nell’accezione professata negli anni ’70 dal filosofo e scrittore Robert Pirsig che, indagando sulla c.d. metafisica della qualità, ammoniva che la stessa in realtà ha una dimensione che non è né oggettiva né soggettiva, perché indica un modo di essere e non di agire: è in estrema sintesi “tenerci a quello che si fa!”

Credo che l’esperienza quotidiana di tutti i presenti consente di affermare che le realtà lavorative che ancora oggi si dimostrano meno efficaci ed efficienti sono proprio quelle “popolate” da dipendenti che, per le più varie ragioni che - per non andar lontano - non è qui il caso di indagare, dimostrano nei fatti di non identificarsi nei fini dell’amministrazione, di non sposare la logica del servizio e, fondamentale, di non tenerci al lavoro che ben di rado viene sentito come “proprio”.

Sotto altro profilo, più attinente all’azione della dirigenza, personalmente credo che, con le ovvie e dovute eccezioni, i dirigenti non si sono dimostrati sempre attrezzati e preparati a incidere sul piano organizzativo, non avendo maturato nel proprio background lavorativo solide esperienze, anche formative, sul piano dell’organizzazione e della gestione manageriale delle risorse umane e materiali.

I su delineati limiti, a mio parere, hanno denotato la mancanza di autosufficienza del “sistema PA” a ricercare e implementare, a livello di singole articolazioni o unità operative, le soluzioni organizzative atte al progressivo miglioramento del servizio reso al cittadino e al perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità già ricordati.

La riforma Brunetta, allora, sembra essersi resa necessaria non già per l’inesistenza di idonei strumenti giuridici, ma per l’incapacità di utilizzare proficuamente quelli esistenti in vista del miglioramento della produttività delle pubbliche amministrazioni e del livello di soddisfazione del cittadino/utente dei servizi da queste erogati.

Il decreto legislativo 150/2009 è allora anche figlio della sfiducia del Governo verso quanto sino a ieri fatto dai vertici delle amministrazioni; ciò che spiega il perché dell’introduzione di nuovi e più stringenti strumenti giuridici, in grado di esercitare – nell’intenzione del legislatore delegato – vere e proprie forme di coazione su dirigenti e dipendenti.

Al riguardo e come è stato già sottolineato dai primi commentatori della riforma, la stessa ha posto “l’enfasi sull’accompagnamento invece che sul controllo”, rimettendo altresì nelle

mani del Governo (secondo un modello fortemente dirigista e centralista) il potere di unilateralmente incidere sul rapporto di lavoro. Aspetto già avviato con precedenti interventi normativi (si pensi alle note norme varate contro l'assenteismo), che traspare in modo chiaro da alcune disposizioni sia della legge delega 15/2009, sia del d. lgs. 150/2009:

- L'articolo 1 della legge n. 15/2009 che, modificando l'articolo 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, di fatto abroga la preesistente delegificazione e la primazia della contrattazione collettiva, invertendo il rapporto esistente tra legge e contratto collettivo. Fino a ieri la disciplina prevista da leggi sui rapporti di lavoro poteva essere derogata dai contratti collettivi, salvo che fosse espressamente prevista la sua inderogabilità, oggi la derogabilità è consentita solamente nei casi in cui sia espressamente prevista. Evidente è la sfiducia manifestata verso l'operato della contrattazione collettiva e l'esigenza di riservare allo Stato la possibilità di disciplinare unilateralmente anche aspetti fondamentali del rapporto di lavoro (ciò che appare, a mio avviso, non poco contraddittorio con il dichiarato intento di avvicinare sempre più la disciplina del lavoro alle dipendenze della PA con la disciplina del lavoro privato).

- L'articolo 36 del d. lgs. 150/2009 che ha modificato l'articolo 9 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e ha previsto, in materia di partecipazione sindacale, che « *Fermo restando quanto previsto dall'articolo 5, comma 2, i contratti collettivi nazionali disciplinano le modalità e gli istituti della partecipazione.*», venendo così ad espungere dal testo la previsione *“anche con riferimento agli atti interni di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro”*. Evidente è l'intento di “recuperare” il pieno controllo sull'organizzazione del lavoro e di evitare l'impasse che di sovente si determinava sul piano delle scelte organizzative, posto che le stesse dovevano essere oggetto di contrattazione in sede sindacale (anche decentrata), ove frequenti erano le “barricate” erette dalle organizzazioni sindacali che non poche volte provavano a imporre una sorta di modello di gestione dell'organizzazione amministrativa, senza tuttavia alcuna corresponsabilità sul piano dei risultati.

- L'articolo 13, quinto comma, lett. a) del d. lgs. 150/2009, che nell'indicare i compiti della neo costituita Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, le assegna quello di promuovere *“sistemi e metodologie finalizzati al miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche”* e al successivo sesto comma quello di definire parametri e modelli di riferimento per tutte le amministrazioni in materia di sistemi di valutazione delle performance, nonché di adottare

linee guida per la redazione di Programmi e Piani; norma da leggere unitamente gli articoli 3 e 10 dello stesso decreto legislativo, secondo cui la misurazione e valutazione delle performance e il c.d. Sistema di misurazione e valutazione delle performance debbono rispettare le direttive impartite dalla Commissione. La Commissione poi di fatto “valida” il Piano e la Relazione sulla Performance delle amministrazioni centrali, formulando osservazioni e specifici rilievi, nonché definisce i requisiti per la nomina dei componenti dell’Organismo indipendente di valutazione di cui all’art. 14.

Pare evidente la funzione di “guida” e quasi ingerenza della Commissione nell’attività della PA, la cui reale indipendenza andrà valutata alla prova dei fatti, posto che è vero che essa “*opera in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia*”, ma allo stesso tempo “*in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e con il Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato*” (articolo 13).

Attesa la composizione della Commissione, della quale possono far parte solo “*esperti di elevata professionalità, anche estranei all’amministrazione con comprovate competenze in Italia e all’estero, sia nel settore pubblico che in quello privato in tema di servizi pubblici, management, misurazione della performance, nonché di gestione e valutazione del personale*” mi sembra chiaro l’intento di fornire un valido supporto alle amministrazioni e personalmente ritengo che gran parte dei risultati auspicati dalla riforma potranno essere conseguiti solamente se la Commissione sarà davvero in grado di offrire alle amministrazioni modelli organizzativi e di comportamento sufficienti a colmare il deficit di conoscenze e di effettiva capacità di realizzazione di sistemi di valutazione e di controllo della qualità sino ad oggi mostrati dai vertici delle amministrazioni.

Ma che tipo di modello organizzativo prefigura la riforma Brunetta e cosa è cambiato a livello di soggetti e strumenti?

Il modello organizzativo s’ispira a modelli già in uso in altri paesi europei e che, in varia misura, hanno posto l’accento sugli organismi di accompagnamento (soggetti esterni alla PA creati ad hoc quali propulsori del cambiamento), alla *customer satisfaction* e alla misurazione e valutazione delle performance integrate.

Il legislatore italiano, traendo spunto dalle esperienze degli altri paesi europei e nordamericani, ha prefigurato un modello in cui è assolutamente centrale la valutazione dei risultati conseguiti dalla PA, ragion per cui è indispensabile la messa a punto in ciascuna amministrazione di un sistema di misurazione e valutazione degli stessi.

Avere ben presente la centralità dei risultati, consente altresì di comprendere l'importanza dei sistemi di bilancio (dovendoci essere sempre coerenza tra risorse, mezzi e risultati), dei sistemi di pianificazione e programmazione (essendo i risultati conseguenza delle scelte della politica, a cui compete l'esatta definizione dei fini), dei sistemi di qualità dei servizi offerti (al cui miglioramento, come afferma l'articolo 3, deve tendere la misurazione e valutazione delle performance); ma allo stesso tempo consente di ripensare al diverso ruolo che dovrà essere affidato, da un lato, ai dipendenti (da valorizzare) e, dall'altro, ai cittadini fruitori dei servizi (da coinvolgere), vere e proprie "leve del cambiamento" del volto della PA, in ogni caso tenuta ad implementare sistemi trasparenti di rendicontazione dei risultati e delle performance quali ulteriori fattori propulsivi del miglioramento dell'azione amministrativa.

Le "parole chiave" del modello introdotto dalla riforma Brunetta ruotano intorno al concetto di risultato e sono dunque: valutazione, premialità, customer satisfaction, trasparenza.

Sul versante soggettivo sono stati introdotti nuovi soggetti e, infatti, interagiscono tra loro a vario titolo, e vedremo come, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (di nuova istituzione), gli Organismi indipendenti di valutazione delle performance (sostitutivi degli esistenti SECIN), l'organo d'indirizzo politico-amministrativo, i dirigenti e il personale dipendente.

La riforma dà poi rilievo ai c.d. *stakeholder* (associazioni di consumatori o di utenti, centri di ricerca, qualsiasi altro osservatore qualificato in grado di influenzare l'azione della PA), che nelle varie fasi del c.d. ciclo di gestione delle performance devono essere sentiti o informati, anche in apposite "giornate della trasparenza", sugli obiettivi fissati e sui risultati conseguiti da ciascuna singola PA, tenuta a mettere a disposizione in ogni caso tutti i dati relativi ai risultati e alle performance misurate e valutate.

A livello di strumenti, la riforma ha previsto un nuovo armamentario per l'amministrazione, che dovrà obbligatoriamente dotarsi di un Sistema di misurazione e valutazione delle performance, redigere il Piano delle performance e la Relazione sulle performance, adottare il Programma per la trasparenza e l'integrità, utilizzare in modo selettivo gli strumenti per premiare il merito e la professionalità dei dipendenti

Vediamo più da vicino cosa prevede il Titolo II del d. lgs. 150/2009 su Misurazione, valutazione e trasparenza delle performance e quali gli aspetti che potranno determinare momenti di criticità.

L'articolo 2, definendo l'oggetto e la finalità del sistema di valutazione, rappresenta una perfetta sintesi delle linee essenziali della riforma, posto che mette in relazione il momento della valutazione con lo scopo di assicurare elevati standard qualitativi ed economici dei servizi offerti, per il tramite della valorizzazione delle performance organizzativa e individuale.

L'articolo 3 costituisce una sorta di specificazione dell'articolo precedente prevedendo al primo comma, sempre a livello di principio generale, che *“La misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, 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 delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento”*.

La norma prosegue nei successivi tre commi ponendo precisi obblighi di comportamento per le amministrazioni che devono:

- a) obbligatoriamente misurare e valutare le performance a tre diversi livelli: amministrazione nel suo complesso, unità organizzative o aree di responsabilità, singoli dipendenti;
- b) adottare modalità e strumenti che garantiscano l'assoluta trasparenza delle informazioni concernenti la misurazione e valutazione delle performance;
- c) assicurare che la misurazione e valutazione della performance individuale e organizzativa e i connessi sistemi di premialità rispondano a criteri strettamente connessi al soddisfacimento dell'interesse del fruitore del servizio erogato.

La vera portata innovativa della norma, a mio parere, è però contenuta nel quinto comma, laddove il legislatore ha previsto che *“Il rispetto delle disposizioni del presente Titolo è condizione necessaria per l'erogazione di premi legati al merito ed alla performance”*.

A differenza che in altri interventi normativi diretti ad incidere sul versante dell'organizzazione amministrativa ai fini del miglioramento dei risultati (si pensi al d. lgs. 30 luglio 1999, n. 286 con il quale si è imposto alle amministrazioni di dotarsi di sistemi di valutazione e controllo), è evidente che il legislatore questa volta non si è posto nella logica di porre solo una regola (norma-precetto), ma ha altresì previsto le conseguenze dell'inadempimento alla regola (norma-sanzione). E l'ha fatto andando a incidere sull'aspetto sicuramente più “sensibile” per tutti i dipendenti, ossia quello della retribuzione.

Solo il rispetto degli obblighi in tema di misurazione e valutazione delle performance consentirà dunque la distribuzione al personale dipendente della retribuzione variabile legata ai risultati. E' evidente la forma di coazione indiretta cui ha fatto ricorso il Governo per costringere le amministrazioni a implementare i sistemi di valutazione e trasparenza introdotti dalla riforma.

Credo che questa previsione, ripresa nei successivi articoli del d. lgs. 150/2009, meriti qualche ulteriore riflessione.

L'eventuale incapacità dei vertici dell'amministrazione di effettivamente implementare e far funzionare i sistemi di misurazione e valutazione delle performance, a mio giudizio, potrà sicuramente integrare un inadempimento fonte di responsabilità a più livelli.

A livello di rapporto di lavoro, potrà integrare certamente inadempimento contrattuale del datore di lavoro nei confronti dei dipendenti, per violazione di obblighi direttamente discendenti dalla legge, con la conseguente responsabilità contrattuale dell'amministrazione e tutela risarcitoria per i dipendenti, oramai estranei a tutti gli aspetti che investono direttamente l'organizzazione del lavoro. Non esisterà più l'alibi: "lo hanno deciso anche le organizzazioni sindacali".

Alla responsabilità dell'amministrazione potrà evidentemente far seguito la responsabilità amministrativa dei dirigenti, con conseguente intervento della Procura presso la Corte dei Conti per l'accertamento e il ristoro del danno erariale.

Né pratiche elusive degli obblighi previsti dal titolo in esame, in particolare mediante corresponsione dei premi incentivanti pur in difetto di reale misurazione e valutazione delle performance, potrà affrancare i dirigenti preposti da responsabilità. Soluzione questa sicuramente "peggiore" dell'inerzia nella ridetta implementazione.

Dato che la riforma esclude la possibilità di distribuire gli incentivi economici in modo indiscriminato a tutto il personale, è evidente che si ingenererebbe comunque conflittualità tra dipendenti e amministrazione a causa comunque della violazione dei criteri di premialità, solo apparentemente attuata, non potendo contarsi sulla "pace sociale" tra i dipendenti conseguente alla distribuzione "a pioggia" di detti incentivi (come è avvenuto sino ad oggi in molte realtà, in cui i "progetti finalizzati" o le "valutazioni individuali" in base ai quali distribuire parte della retribuzione variabile erano in realtà meramente fittizi).

Né verrebbe meno la responsabilità amministrativa per danno erariale, venendo comunque a essere violato il divieto di distribuzione dei premi legati alla misurazione e valutazione delle performance.

Queste brevi riflessioni mi inducono a ritenere che la dirigenza dovrà ulteriormente responsabilizzarsi sulla tematica in esame e non potrà non comprendere l'importanza di dare piena attuazione al sistema delle performance come introdotto dalla riforma, potendo solo ulteriormente ricordare che è stato introdotto all'articolo 17 del decreto legislativo 165/2001 la lettera e-bis) a mente della quale, i dirigenti hanno il compito di effettuare la *“valutazione del personale assegnato ai propri uffici, nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti”*; compito pertanto oggi sottratto alla dinamica contrattuale.

Gli articoli che seguono disegnano quello che la legge definisce il ciclo delle performance, che le amministrazioni sono tenute a sviluppare e che si articola nelle seguenti fasi:

- a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- d) misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;
- e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- f) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Personalmente credo che la fase più impegnativa del ciclo delle performance sarà la definizione degli obiettivi e relativi indicatori, perché la riforma sembra aver bandito la possibilità di fissare obiettivi generici (quale ad esempio: “accelerazione del processo civile”).

Secondo quanto previsto dall'articolo 5 del d. lgs. 150/2009, in particolare, gli obiettivi devono essere, fra l'altro, *“specifici e misurabili in termini concreti e chiari”*.

Coloro ai quali piacciono gli acronimi, ricordano che gli obiettivi devono essere “S.M.A.R.T.” e cioè: Specific (specifici), Measurable (misurabili), Achievable (realizzabili), Repeatable (ripetibili) e Timely (attuali).

Il monitoraggio delle performance, finalizzato all'eventuale proposta di correttivi, è affidato all'organo di indirizzo politico-amministrativo, che a tal fine si avvale del supporto dei dirigenti e dei sistemi di controllo presenti nell'amministrazione (articolo 6).

Annualmente le amministrazioni procedono alla valutazione della performance organizzativa e individuale e a tal fine, con apposito provvedimento, adottano il c.d. Sistema di misurazione e valutazione delle performance. Trattasi di una sorta di manuale dell'organizzazione, perché deve prevedere, fra l'altro, le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della performance, in conformità alle disposizioni del d.lgs. 150/2009, nonché le procedure di conciliazione relative all'applicazione del sistema di misurazione e valutazione della performance.

Nel prevedere procedure di conciliazione, la riforma sembra quasi preconizzare il sicuro sviluppo di contrasti tra datore di lavoro e dipendenti, destinato quasi certamente a sfociare in sede contenziosa.

Non mi dilungo sugli aspetti di dettaglio del Sistema di misurazione e valutazione delle performance, ma mi limito a ricordare che gli articoli 8 e 9 definiscono gli ambiti di misurazione e valutazione rispettivamente della performance organizzativa e di quella individuale, distinguendo, per quest'ultima, la valutazione dei dirigenti e del personale responsabile di unità organizzativa e del restante personale. Vengono analiticamente indicati gli aspetti che debbono concorrere alla valutazione dei risultati conseguiti dall'amministrazione nel suo complesso e nelle sue unità organizzative e dell'apporto individuale dato per il conseguimento di detti risultati.

L'articolo 10 introduce due ulteriori strumenti a presidio della qualità:

- a) il Piano delle performance da approvare entro il 31 gennaio (documento programmatico triennale, da adottare in coerenza con i contenuti del ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi e alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione delle performance dell'amministrazione nel suo complesso, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale e i relativi indicatori) e
- b) la Relazione sulle performance, da approvare entro il 30 giugno (contenente a consuntivo i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto agli obiettivi programmati e alle risorse, con evidenziazione degli scostamenti) e oggetto di successiva validazione da parte dell'Organismo indipendente per la valutazione delle performance ai

fini dell'accesso al premio di efficienza (uno degli strumenti premiali di valorizzazione del merito).

Anche l'art. 10 contiene una sanzione precisa (con effetto dissuasivo analogo a quello già visto con riferimento all'art. 3) nella parte in cui prevede il divieto di erogazione della retribuzione di risultato *“ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti”*, a cui si aggiunge altresì il divieto di *“procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati”*.

Credo però che, a questo punto, piuttosto che indugiare sulla disciplina positiva, la domanda alla quale diventa prioritario dare risposta per evitare che il discorso rimanga eccessivamente vago è la seguente: che cosa deve intendersi per performance? E ciò non fosse altro perché il sostantivo performance ricorre pressoché in ogni articolo del titolo II che, tuttavia, non ne offre la definizione.

Secondo studiosi ed esperti, la performance (ma sarebbe meglio parlare di performance al plurale) è il contributo che un soggetto (non necessariamente singolo e dunque anche un team o un'unità organizzativa) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi dell'amministrazione e, dunque, in ultima analisi alla soddisfazione dei bisogni che la stessa mira a soddisfare.

Il concetto di performance quale apporto per il raggiungimento dei fini dell'organizzazione richiama allora immediatamente i criteri di efficienza ed efficacia cui sempre deve ispirarsi l'agire dell'amministrazione: efficienza quale rapporto tra quantità e qualità delle risorse impiegate (input del processo lavorativo) e quantità e qualità delle prestazioni e dei servizi prodotti (output); efficacia quale rapporto tra risultati attesi e risultati realizzati (outcome intermedio) nonché quale capacità di incidere positivamente sui bisogni futuri a cui deve far fronte l'amministrazione (outcome finale o “impatto”). Di qui l'importanza di saper distinguere e definire obiettivi operativi e obiettivi strategici.

Va poi notato che le performance non devono essere solo valutate, ma ancor prima misurate. E' pressoché costante nelle parole del legislatore l'uso dell'endiadi “misurare e valutare”.

Misurare significa determinare il rapporto tra una grandezza e un'altra a essa omogenea, scelta quale unità. Misurare le performance comporta allora la necessità di fissare degli indicatori (o grandezze), suscettibili di sistematica rilevazione, in grado di rispecchiare l'andamento degli obiettivi fissati.

Valutare significa effettuare comunque un misurazione, ma sulla base di elementi soggettivi di giudizio rapportati dunque a un definito sistema di valori. Valutare le performance significa allora apprezzare come il contributo offerto abbia inciso sul livello di raggiungimento delle finalità dell'organizzazione.

Credo che la misurazione e valutazione delle performance delle pubbliche amministrazioni non potrà prescindere da un'analisi e scomposizione dei processi di servizio (individuando e definendo con precisione "chi fa cosa" all'interno dell'organizzazione), onde poter valutare l'effettivo apporto dato da ciascun attore (dipendente o unità organizzativa) alla realizzazione dei fini dell'amministrazione e, dunque, alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini/utenti.

Stanno prendendo piede anche supporti di valutazione e gestione strategica definiti *Balanced Scorecard* o *BSC*, che propongono un approccio olistico alla misurazione delle performance aziendali, tale da permettere il superamento dei limiti della contabilità economico-finanziaria tradizionale.

La performance vengono allora valutate da più prospettive:

1. la *prospettiva finanziaria (financial perspective)*: da questo punto di vista la domanda chiave è: per avere successo dal punto di vista finanziario, come dovremmo apparire ai nostri azionisti (e per la PA ai nostri contribuenti)? Gli obiettivi sono quelli economici finanziari, misurati dai tradizionali indicatori di performance e redditività;
2. la *prospettiva del consumatore (customer perspective)*: la domanda chiave è: come dovremmo apparire ai nostri consumatori/fruitori dei servizi? L'obiettivo è il miglioramento dell'offerta e del servizio per il cliente;
3. la *prospettiva interna alla PA (business process perspective)*: la domanda cui è necessario rispondere è: per soddisfare i consumatori, in cosa dovremmo eccellere? L'obiettivo è il miglioramento dei processi *core*;
4. la *prospettiva di innovazione e apprendimento (learning and growth perspective)*: la domanda chiave è: Come manterremo le nostre capacità di apprendimento e miglioramento? L'obiettivo è l'apprendimento e sviluppo organizzativo.

Non mi dilungo oltre, salvo a ricordare che per ciascuna prospettiva vengono così individuati gli obiettivi (ciò che deve raggiungersi ed è critico per il successo), le misure (gli strumenti che verranno utilizzati per quantificare il raggiungimento di ciascun obiettivo), i "bersagli" (i valori-obiettivo delle misure) e le iniziative (le azioni chiave e i programmi che verranno attuati al fine del raggiungimento degli obiettivi).

Modelli di questo tipo sono stati già implementati presso la Camera di Commercio di Milano e presso diversi enti locali.

Rinvio agli articoli da 13 a 15 per quanto concerne i compiti affidati ai singoli soggetti che operano all'interno del ciclo delle performance (Commissione, Organismo indipendente, organo di indirizzo politico-amministrativo, dirigenti), non senza sottolineare che i soggetti allo stesso tempo valutano e sono valutati in una dinamica per così dire "senza privilegi": i dirigenti valutano il personale dipendente e sono valutati dall'organo di indirizzo politico-amministrativo su proposta dell'Organismo indipendente; quest'ultimo valuta le performance dell'organizzazione nel suo complesso nonché rileva la valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale; la Commissione procede alle valutazioni di cui al comma 6 dell'articolo 13 ed è valutata da un valutatore indipendente nominato a distanza di cinque anni dalla sua costituzione.

Di fondamentale importanza è poi l'articolo 11, dedicato ad uno degli aspetti portanti della riforma, ossia la trasparenza.

La logica sottesa alla disposizione è che per rendicontare meglio i risultati conseguiti (ai cittadini, alle imprese e agli altri operatori istituzionali) occorre assicurare un elevato livello di trasparenza, mediante il quale si allarga il controllo da una dimensione meramente interna e istituzionale a una dimensione esterna, più ampia e sociale. Tale più ampia dimensione del controllo consente l'attivazione della molla del cambiamento definita "opzione *voice*": operando spesso in situazione di monopolio (perché il servizio è offerto solamente dalla PA) e non potendo dunque operare come stimolo al miglioramento la c.d. "opzione *exit*" (cliente che si rivolge altrove), l'unico strumento a disposizione del fruitore del servizio è quello di far sentire la propria voce; ciò che è davvero possibile solo se si ha accesso completo al sistema di misurazione e valutazione delle performance.

In tale direzione si muove l'articolo 11 che definisce la trasparenza come *"accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità"*.

Anche ai fini di assicurare la trasparenza le amministrazioni saranno tenute ad adottare un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (essendo la trasparenza vista altresì come leva per combattere fenomeni di corruzione e concussione).

La norma poi assicura l'accessibilità totale a tutte le informazioni che concernono il ciclo delle performance; obbliga alla individuazione di tutti i servizi erogati e alla realizzazione di un sistema di contabilità analitica idoneo a monitorare i costi di ciascun servizio; impone la pubblicazione sul sito istituzionale, in apposita sezione facilmente individuabile, tutta la documentazione relativa al ciclo delle performance con dati analitici riguardanti i singoli dirigenti e consulenti (curricula, incarichi, ecc.); prevede che il Piano e la Relazione sulle performance siano oggetto di presentazione in apposite giornate sulla trasparenza aperte ad associazioni di consumatori o utenti, centri di ricerca e osservatori qualificati.

Anche la mancata adozione del Programma triennale per la trasparenza o la violazione degli obblighi di pubblicazione comporta il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti preposti agli uffici coinvolti, con le conseguenze già innanzi viste.

Cercando di tratte le fila di quanto sin qui esposto in tema di misurazione valutazione e trasparenza delle performance, credo che le amministrazioni dovranno imparare a pianificare meglio (mediante la definizione di obiettivi precisi, validi e pertinenti), a controllare e misurare meglio (ripensando e definendo strumenti e sistemi di valutazione e misurazione dei risultati), a rendicontare meglio (assicurando la totale trasparenza e accessibilità a tutte le informazioni del ciclo delle performance).

Credo infine che le amministrazioni dovranno dotarsi di sistemi informatici idonei a rilevare le performance con il minore impegno possibile del personale, anche per non correre il rischio di impegnare gran parte dei tempi di lavoro (e dunque impiegare risorse) per misurare le performance piuttosto che per fornire il servizio pubblico istituzionale.

Solo per tale via sarà possibile raggiungere adeguati livelli di qualità dei servizi erogati e riconquistare la fiducia del cittadino.

Nel titolo terzo "*Merito e premi*" sono contenute le norme che, a mio avviso, scateneranno dinamiche oggi imprevedibili e che il Governo auspica virtuose.

Sono le norme che introducono gli istituti meritocratici e premiali che dovrebbero costituire (il condizionale è d'obbligo) le fondamentali leve organizzative per il recupero dell'efficienza dell'amministrazione "a costo zero".

Anche in tema di merito e premi, la fondamentale novità consiste nella mutata fonte della relativa disciplina, non più dettata dalla contrattazione collettiva, ma interamente dalla legge.

Principi fondamentali e imprescindibili ai fini della progressione in carriera e del riconoscimento degli incentivi variabili della retribuzione sono quelli della selettività e concorsualità: il personale dipendente dovrà essere necessariamente selezionato (non saranno più possibili quelle omologazioni verso l'alto nelle valutazioni, alle quali quasi sempre fanno eco rendimenti che si attestano sempre più verso il basso) e dovrà mettersi in concorrenza.

Viene bandito il risultato a cui troppo spesso aveva condotto la dinamica contrattuale e, dunque, la distribuzione "a pioggia" a tutto il personale degli incentivi retributivi (distribuzione espressamente vietata dall'articolo 18, secondo comma, al pari della distribuzione sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla performance in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione adottati ai sensi delle disposizioni del Titolo III).

Passando all'esame della disciplina è di assoluta novità la predisposizione, a cura dell'Organismo indipendente, sulla scorta dei livelli di performance raggiunti, della graduatoria di tutto il personale dirigenziale, distinto per livello generale e non, e del personale non dirigenziale.

La graduatoria è articolata su tre fasce di merito nelle quali vanno ricompresi rispettivamente il 25, il 50 e il 25 per cento del personale. Solo al personale delle prime due fasce spetta la retribuzione accessoria collegata alle performance (e per i dirigenti la retribuzione di risultato). Il personale di prima fascia percepisce in concreto il doppio di quello di seconda fascia, posto che le risorse destinate al trattamento accessorio è ripartito al 50% tra le due fasce.

Il sistema prevede una minima flessibilità essendo rimessa alla contrattazione la possibilità di prevedere deroghe alla percentuale del venticinque per cento della prima fascia, in misura non superiore a cinque punti percentuali in aumento o in diminuzione, con corrispondente variazione compensativa della seconda o terza fascia. La contrattazione può altresì prevedere deroghe alla composizione percentuale di tali ultime due fasce e alla distribuzione tra le medesime fasce delle risorse destinate ai trattamenti accessori collegati alla performance individuale.

Le modifiche devono comunque assicurare i principi di selettività e di meritocrazia, sul cui rispetto vigila il Dipartimento della funzione pubblica che provvede al monitoraggio delle deroghe.

Ad ogni modo, stante la limitata derogabilità della percentuale del personale da inserire in prima fascia, una consistente differenziazione della retribuzione accessoria sarà in ogni caso assicurata.

Personalmente credo che quello delle deroghe sarà terreno di scontro non tanto tra datore di lavoro e dipendenti (in passato la dirigenza quasi mai si è mostrata non incline ad accogliere le proposte dei sindacati in materia), ma prevalentemente tra dipendenti ovvero organizzazioni sindacali esponenti di gruppi di lavoratori più o meno omogenei. Rispetto al passato sicuramente sarà più facile per il personale più laborioso (che nella prospettiva della legge è pari al 75% del totale) avere legittime aspettative in ordine all'entità del trattamento accessorio, essendo comunque fissata una chiara regola direttamente dalla legge. Le deroghe consentite in sede sindacale, laddove destinate ad allargare la base degli aventi diritto al trattamento accessorio, comporteranno una riduzione degli emolumenti spettanti secondo il modello legale, di talché mi pare assolutamente prevedibile la resistenza dei dipendenti inseriti nelle prime due fasce e che si ergeranno verosimilmente a paladini della meritocrazia.

La differenziazione degli importi spettanti a titolo di retribuzione accessoria non è escluso che possa generare piuttosto che dinamiche virtuose (come auspica il Governo che immagina l'avvio di contesti competitivi tra dipendenti, forieri di maggiore produttività e qualità), dinamiche negative. Mi è capitato più volte di sentir fare ragionamenti da dipendenti pubblici secondo cui la loro scarsa produttività o dedizione al lavoro era giustificata dalla convinzione di essere sottopagati e sfruttati dall'amministrazione. Mi sembra plausibile che una più significativa differenziazione sul piano retributivo potrà essere percepita come ulteriore motivo di disincentivo al lavoro secondo la logica: se il mio collega guadagna più di me, è giusto che lavori più di me ovvero, il che è lo stesso, è giusto che io lavori meno!

Sono invero dinamiche perverse che a mio giudizio non inficiano la validità della riforma e la necessità di ancorare parte della retribuzione e la progressione in carriera a criteri meritocratici e premiali, ma impongono alla dirigenza di snidare tali sacche d'inefficienze da colpire mediante l'esercizio rigoroso del potere disciplinare, peraltro semplificato e

potenziato dalla riforma, che ha altresì tipizzato all'articolo 69 (che ha inserito nuove norme al d. lgs. 165/2001) il licenziamento disciplinare per insufficiente rendimento.

La ripartizione del personale in tre fasce non opera per le amministrazioni con non più di otto dipendenti e cinque dipendenti, fermo restando l'obbligo di garantire *“l'attribuzione selettiva della quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance a una percentuale limitata del personale”*.

Passando ad esaminare il “catalogo” degli strumenti di premialità (economica e non), la riforma prevede:

- a) il bonus annuale delle eccellenze;
- b) il premio annuale per l'innovazione;
- c) le progressioni economiche;
- d) le progressioni di carriera;
- e) l'attribuzione di incarichi e responsabilità;
- f) l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, in ambito nazionale e internazionale.

Anche per non tediare l'uditorio, rimando agli articoli da 21 a 26 per gli aspetti di dettaglio su ciascuno strumento premiale e mi limito ad osservare che il legislatore ha inteso ulteriormente premiare i più meritevoli sia per le qualità e prestazioni individuali (“performance eccellenti”), sia per la dimostrata capacità di contribuire al miglioramento dell'organizzazione (“premio per l'innovazione”) mediante la realizzazione di uno specifico progetto e, dunque, anche con lavoro in team.

La valorizzazione del personale che riesce a conseguire elevati standard di produttività e rendimento emerge poi dalla previsione secondo cui l'inserimento nella fascia di merito alta (per tre anni consecutivi o cinque non consecutivi) costituisce titolo prioritario ai fini della progressione economica e di carriera. E, ancora, la professionalità attestata dal sistema di misurazione e valutazione delle performance costituisce criterio fondamentale per l'attribuzione di incarichi e per l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale.

Discorso a parte merita il dividendo dell'efficienza che potrà avere un forte impatto sull'organizzazione del lavoro. Esso prevede che una quota fino al 30 per cento dei risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione all'interno delle pubbliche amministrazioni è destinata, in misura fino a due terzi, a premiare, secondo criteri generali definiti dalla contrattazione collettiva integrativa,

il personale direttamente e proficuamente coinvolto e per la parte residua ad incrementare le somme disponibili per la contrattazione stessa. Le risorse potranno essere però utilizzate solo se i risparmi risulteranno documentati nella Relazione di performance, validati dall'Organismo indipendente di valutazione e verificati dalla Ragioneria generale dello Stato.

Non sono mancate già le prime critiche al sistema premiale così come delineato, soprattutto dal versante sindacale che, oltre a lamentare ovviamente l'arretramento dell'area di intervento della contrattazione collettiva in favore della legislazione, ha visto come un vero e proprio ritorno al passato la scelta di inserire il personale in distinte fasce di merito. Ciò che in una certa misura era già previsto dall'art. 33 del TU 10 gennaio 1957, n. 3 che prevedeva: *“Ai più meritevoli fra gli impiegati che hanno riportato giudizio complessivo di ottimo nell'ultimo anno ... può essere concesso l'aumento periodico di stipendio con anticipazione di un anno del periodo prescritto per conseguirlo. Il numero degli impiegati ai quali può essere attribuito il predetto beneficio non può superare, per ciascuna qualifica, il venti per cento dei relativi posti in organico”*.

Personalmente mi sembra ingeneroso l'accostamento dell'attuale sistema diretto a premiare il merito e la produttività dei dirigenti e dei dipendenti alla previsione di cui allo Statuto degli impiegati civili dello Stato del 1957. E ciò non tanto perché secondo l'art. 33 la progressione economica era comunque facoltativa (ciò che generava forme di clientelismo interno alla PA), quanto perché la valutazione del merito prescindeva dal complesso e articolato strumentario introdotto dalla riforma Brunetta, sulla scia di esperienze già sperimentate in altri paesi europei e nordamericani.

Credo che sia arrivato il momento di trarre le conclusioni sul quadro normativo e sugli elementi di criticità su delineati e di chiedersi se gli effetti della riforma Brunetta nei prossimi anni saranno positivi o meno.

Ritengo che in tale prospettiva non abbia senso lasciarsi andare a giudizi di valore sulla legge in sè. Distinguere le riforme, e più in generale le leggi, in buone o cattive ha troppo spesso scarsa rilevanza. Leggi magari non perfette, ma applicate con buon senso e rispettandone lo spirito, sono molto più efficaci e utili di leggi apparentemente perfette, ma stravolte o disattese nel momento della loro applicazione.

Sarà allora certamente più importante cominciare a interrogarci se gli attori della pubblica amministrazione chiamati a dare concreta attuazione alla riforma (e fra questi i dirigenti come voi) saranno pronti ad un processo di cambiamento ben più profondo di quanto

possa sembrare a prima vista, perché impone l'abbandono di vecchie logiche gestionali e un deciso cambio di mentalità.

Vi ringrazio.

Valter Campanile