

Regione Emilia Romagna

Osservatorio Legislativo Interregionale
Roma – 17 e 18 giugno 2010

IL sistema di valutazione nella riforma “Brunetta”

A cura di Fabio Casamassima

Il sistema di valutazione nella riforma “Brunetta”

La riforma Brunetta ha lo scopo dichiarato di recuperare efficienza ed economicità all'azione amministrativa mentre traslascia aspetti, come il riassetto organizzativo, che pure hanno un ruolo importante ai fini di cui sopra.

Lo strumento, preesistente ma male utilizzato, per arrivare allo scopo, nonché la chiave di lettura di tutto il decreto, è principalmente la meritocrazia. La stessa ha un impatto di carattere economico sulla retribuzione perché, attraverso l'ampliamento del ventaglio retributivo favorisce i più meritevoli.

L'ipotesi di allargare molto le scale retributive nazionali risulta tuttavia difficilmente perseguibile, soprattutto per ragioni di ordine economico, anche se le previsioni di livello nazionale consentirebbero una certa omogeneità di trattamento e quindi, probabilmente, una maggiore giustizia sul piano generale.

E' stata invece perseguita, sin dalla prima privatizzazione, l'ipotesi di far leva sul salario accessorio e sugli incentivi. Tale opzione è più flessibile e precisa di un intervento sulle retribuzioni di inquadramento, ma più dispersa perché deve attuarsi a livello decentrato; può altresì risultare meno controllabile e trasparente in considerazione della precaria capacità gestionale delle pubbliche amministrazioni periferiche (specie le più piccole).

La sfiducia nei confronti delle PA in ordine alla gestione, in regime di codecisione con i sindacati, della premialità ha informato buona parte della riforma Brunetta ed è alla base della restrizione delle materie oggetto di contrattazione a favore della fonte unilaterale: **sono in particolare stati esclusi dalla pattuizione le materie concernenti l'organizzazione degli uffici, quelle concernenti gli ambiti di misurazione e di valutazione della performance “individuale”, quelle riguardanti le prerogative dei dirigenti circa i poteri di organizzazione, le funzioni dei dirigenti generali e degli altri dirigenti, quelle concernenti il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali. E quelle ex art. 1 c. 2, lettera a) della legge n. 421 del 1992. Per quanto riguarda il salario accessorio i commi 1,2,3,3 bis dell'art. 40 del D.lgs. 165/01 come riformato dal D.lgs.150/2010 relativo ai contratti collettivi di lavoro, dispongono la prevalenza della premialità individuale.**

Il decreto 150 del 2009 ribadisce in più punti il primato della fonte unilaterale (vedi l'art.29 in materia di “Merito e Premi”, l'art.66 in materia di Sanzioni e Procedimento disciplinare): lo stesso art. 29 sancisce la nullità delle clausole contrattuali in deroga, con inserimento di diritto delle clausole di legge ai sensi e per gli effetti degli artt. 1339 e 1419, comma 2 del c.c.

Si è già detto, nella relazione precedente, in ordine al rapporto tra la fonte normativa statale e quella regionale: l'art.74, in particolare, definisce l'ambito di applicazione delle nuove norme di riforma in base all'art. 117 della Costituzione, indicando nel primo comma quelle che sono di competenza esclusiva dello Stato: sono quindi di competenza statale, in quanto rientranti nella lettera m del comma 2 dell'art. 117 della Cost. le norme relative alla valorizzazione del merito ed incentivazione della performance secondo logiche meritocratiche, oltre che quelle in materia di trasparenza di cui all'art. 11.

Le disposizioni in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della performance e la disciplina del ciclo della performance costituiscono principi generali dell'ordinamento a cui la normativa regionale si deve adeguare in quanto riconducibili all'art. 97 della Cost. (così recita il c. 2 dell'art.74). Anche le **disposizioni**

in materia di contrattazione collettiva sono norme di principio relativo alla necessità di coordinamento della finanza pubblica.

In questo sistema restano di **spettanza della contrattazione nazionale ed integrativa la determinazione degli aspetti economici (art.45 del D.Lgs. 165/01) compresi quelli relativi alla retribuzione premiante ed incentivante**, mentre la valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione di premi ed incentivi è disciplinata dal contratto **“nei limiti previsti dalla legge” come pure le progressioni economiche.**

Di queste ultime parlerà la collega Federica Paolozzi, ma è qui opportuno ricordare che la riforma Brunetta collega, almeno in parte, anche le progressioni economiche alla premialità.

Si può dire comunque che il fine di ampliare complessivamente il ventaglio retributivo (fatti salvi gli esiti della recente manovra finanziaria) risulta, almeno sul piano normativo, raggiunto.

PREMESSA

Il tema che mi è stato affidato è dunque quello di spiegare come la riforma Brunetta tenti di ricondurre la valutazione in un nuovo contesto, ridisciplinando la discrezionalità valutativa dei dirigenti ed implementando il percorso valutativo sul piano soggettivo ed oggettivo con tendenziale miglioramento della obiettività e trasparenza della valutazione stessa.

E' utile, in premessa, indicare subito quali sono gli **elementi portanti** della riforma per quanto riguarda la materia in discussione. **Viene rafforzata la responsabilità dei dirigenti in ordine alla valutazione, ma al contempo vengono fissati degli obblighi di differenziazione delle valutazioni e vengono previsti degli organismi indipendenti preposti alla individuazione dei criteri e delle strategie valutative.**

La “capacità” di valutare dei dirigenti diventa a sua volta un elemento della valutazione della loro performance.

La valutazione, inoltre, riguarda anche l'attività dell'ente interessato nel suo complesso, il quale deve rendicontare alla collettività in ordine alla qualità dei risultati del suo operato. Con la riforma Brunetta la valutazione si accompagna alla trasparenza ed alla partecipazione: ciò dovrebbe renderla più equa ed oggettiva; viene sottolineato il principio di amministrazione al servizio del cittadino sottintendendo che l'utilità per il cittadino è un criterio di valutazione: un'ottima performance per un risultato inutile dovrebbe inficiare una eventuale valutazione positiva.

Quanto sopra è anche sottolineato dagli ambiti di operatività che il nuovo articolo 40 del T.U. affida alla contrattazione integrativa ed in particolare:

- assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici;
- incentiva l'impegno e la qualità della performance;
- attribuisce trattamenti economici accessori, anche temporanei, legati al raggiungimento di risultati programmati ovvero allo svolgimento di attività che richiedono particolare impegno e responsabilità.

I principi ed i criteri direttivi che informano il decreto Brunetta sono contenuti nell'art.4 della legge delega n.15 del 2009:

- valorizzare il risultato ottenuto dalle singole strutture;

- obbligare le amministrazioni, i cui indicatori di efficienza o produttività si discostino in misura significativa dai parametri prefissati a fissare ai propri dirigenti l'obiettivo di allineamento entro un termine ragionevole ai parametri medesimi;
- prevedere l'attivazione di canali di comunicazione diretta utilizzabili dai cittadini per la segnalazione di disfunzioni di qualsiasi natura nelle P.A.;
- accentuare il confronto tra gli obiettivi prefissati e quelli conseguiti;
- valorizzare l'apporto di ciascun lavoratore al conseguimento degli stessi;
- attuare il principio di trasparenza;

Lo stesso art.4 descrive il ciclo di gestione della performance suddividendolo in 6 fasi:

1. definizione e comunicazione degli obiettivi;
2. collegamento tra obiettivi e allocazione delle risorse;
3. monitoraggio in corso di esercizio ed attivazione di eventuali interventi correttivi;
4. misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale;
5. utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
6. rendicontazione dei risultati

Qui di seguito andremo a commentare quelli che sembrano gli articoli del D.lgs.150 più significativi per l'argomento che qui interessa e che a mio avviso costituiscono "il nocciolo" della Riforma.

Viene prima in considerazione l'art.3 che, inserito nel titolo II "MISURAZIONE, VALUTAZIONE E TRASPARENZA DELLA PERFORMANCE" e nel Capo I "disposizioni generali" si intitola "Principi generali". Tale articolo prevede:

- la necessità di misurazione della performance dell'amministrazione e delle sue articolazioni oltre che della performance individuale;
- la necessità di adeguarsi alle modalità conformi alle direttive impartite dalla Commissione di cui all'art.13;
- la trasparenza e la pubblicità della performance;
- il collegamento tra valutazione della performance e soddisfazione dei destinatari dei servizi e degli interventi;

Tale norma sembra collegare ciò che in gergo organizzativo si sogliono denominare "output" cioè la messa in opera di una certa attività, e "income" cioè l'effetto che sul piano concreto l'attività ha prodotto: E' quindi un articolo con implicazioni importanti perché pone le basi per la valutazione delle politiche, e per la valutazione del beneficio effettivo percepito dal cittadino-utente

Il capo II del titolo I (artt. da 4 a 10) è dedicato al ciclo della performance.

L'art. 4, in particolare, prevede il collegamento tra obiettivi ed allocazione delle risorse, la misurazione della performance organizzativa nonché la rendicontazione ai politici, ai competenti organismi esterni, ai cittadini, agli interessati.

Tale articolo impegna l'amministrazione sul piano del controllo di gestione nella misura in cui collega la misurazione della performance alla rendicontazione ai politici ed all'esterno.

Il collegamento tra obiettivi e risorse sembra richiamare la necessità per ogni ente di uno strumento simile ad un piano esecutivo di gestione simile a quello che il D.Lgs. 77/95 prevede per gli enti locali e che pone un ordine logico tra i vari elementi della programmazione impedendo che le risorse vengano individuate e allocate senza una previa o contestuale determinazione degli obiettivi: ciò implica forme di coordinamento tra la proposta di bilancio (che viene approvato dai Consigli ma proposto dagli organi esecutivi) e quella di piano esecutivo di gestione. La rendicontazione ai politici, ai competenti organismi esterni ed agli interessati è peraltro qualcosa di diverso dalla misurazione della soddisfazione dei destinatari di servizi ed interventi. La rendicontazione è infatti un'operazione di ordine tecnico-contabile e gestionale che presuppone predeterminati strumenti di controllo. E' da ritenere, pertanto, che, al di là delle declinazioni attuative della presente norma, che vada comunque fatta una verifica in ordine alla adeguatezza degli strumenti di controllo di ciascuna regione in ordine a quanto richiesto dalla norma in esame

L'art.7 (individuata tra le norme di principio) è dedicato al "sistema di valutazione della performance" ed impone obblighi di carattere tecnico procedurale tesi a rendere trasparente il processo di valutazione. A tali garanzie di carattere oggettivo si aggiunge il fatto che la valutazione viene operata da soggetti, indicati dal comma 2 dell'articolo, di cui alcuni con carattere di indipendenza: tale norma si collega, quindi, al dettato degli articoli da 12 a 16 di cui al capo IV del Titolo II dedicato ai soggetti interessati al processo di valutazione. In particolare gli artt 13 e 14 prevedono la costituzione **di una commissione centrale con poteri di coordinamento per rendere, oltre che adeguate, omogenee e comparabili, per quanto possibile, le valutazioni e di organismi indipendenti in ogni amministrazione sostitutivi degli organi di controllo interno, con la funzione di garantire la qualità della valutazione nel rispetto delle direttive della Commissione centrale.** Tali istituti si confrontano con le responsabilità attribuite **all'organo di indirizzo politico-amministrativo cui, ai sensi dell'art.10 compete di elaborare il piano triennale** della performance. Tali norme sono riconducibili al principio di distinzione tra indirizzo politico e gestione e sanciscono forme di garanzia a favore dei dipendenti che vengono valutati da "tecnici" a loro volta controllati da altri tecnici indipendenti. Ciò si giustifica per il fatto che la forte differenziazione salariale conseguente alle tre tipologie di valutazione previste dal decreto 150, nonché gli effetti sui percorsi di carriera e di formazione trovino un riscontro obiettivo e trasparente in un processo valutativo qualitativamente adeguato.

Come detto sopra le norme in questione sono riconducibili all'art. 97 della Costituzione, ai principi generali dell'ordinamento: tuttavia si ha l'impressione, nella misura in cui il coordinamento centrale della Commissione è anche in funzione di garanzia di omogeneità e, se non di parità, quantomeno di equivalenza di trattamento, che tali norme abbiano tratti di diritto civile e che, almeno indirettamente disciplinino il rapporto di lavoro.

Gli articoli 8 e 9 sono dedicati rispettivamente agli ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale: Solo il secondo viene individuato come norma di principio ma va detto che l'art.7 (norma di principio) impone la valutazione annuale della performance organizzativa e individuale.

Gli ambiti di cui all'art. 9 (performance individuale) sono elencati in modo stringente e dettagliato e riguardano il I comma la valutazione dei dirigenti e dei responsabili di struttura organizzativa, il II la valutazione dei dirigenti sul rimanente personale. Dei soggetti del processo di misurazione e valutazione abbiamo in parte già detto: alla

Commissione, agli Organismi indipendenti, al ruolo degli organi politici, va aggiunta la dirigenza il cui ruolo risulta in generale rafforzato, come vedremo in seguito.

L'art.11, unico articolo del capo III richiede la massima trasparenza nella gestione delle P.A. e la predisposizione di mezzi (internet) che consentano ai cittadini un controllo sull'andamento della gestione: tale articolo sottolinea, declinandolo operativamente, il principio che il cittadino e la sua soddisfazione sono variabili fondamentali della valutazione dell'attività della P.A. Difficilmente il cittadino avrà di fronte una amministrazione trasparente se la medesima non si dota di un documento che, mettendo a confronto risorse ed obiettivi, consenta di comprendere quale sia l'effettivo andamento della performance.

Il titolo ,III “MERITO E PREMI” è dedicato alla struttura della premialità. Il Capo I (artt 17,18,19) contiene disposizioni di carattere generale volti ad informare la premialità esclusivamente a criteri meritocratici.L'art. 18 riferisce la premialità sia ad incentivi economici che di carriera; l'art. 19 che non si applica direttamente alle regioni dispone tre rigide fasce di premialità in cui vengono inseriti i dipendenti in percentuali predeterminate: in modo che la fascia alta, corrispondente al 25% del personale ottenga il doppio della fascia media, pari al 50% del personale, mentre il 25% del personale della fascia bassa non percepisce alcun incentivo.

Il Capo II intitolato “premi” contiene sostanzialmente un elenco e relativa descrizione delle tipologie di premi da erogarsi a favore dei dipendenti sulla base dei criteri meritocratici di cui sopra. Tali tipologie sono puntualmente elencate nell'art. 20 lettere da a) ad f) del I comma.

Viene premiata la capacità sotto diversi profili: è previsto un bonus annuale delle eccellenze, un premio annuale per l'innovazione, un premio di efficienza; sono altresì previste progressioni economiche legate alle valutazioni positive come pure progressioni di carriera, attribuzione di incarichi, percorsi di alta formazione.

Un cenno a parte merita l'art.28 che si riferisce ad una materia non direttamente riguardante il lavoro nelle P.A. Tale articolo infatti reca disposizioni che riconducono alla competenza del Presidente del Consiglio la competenza a coordinare la determinazione degli standard di qualità dei servizi pubblici, la loro pubblicizzazione, la formulazione delle carte dei servizi avvalendosi della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità nelle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 13 del D.lgs. 150 del 2010. E' un recupero di potere centrale, di controllo nei confronti della periferia giustificato dalla necessità di omogeneizzare gli standard a base della valutazione.

Il Capo II del Titolo IV è dedicato alla dirigenza pubblica. Atteso che le norme in materia di valutazione dei pubblici dipendenti si applicano, in generale, anche alla dirigenza, nel suddetto capo II vi sono diverse norme che sottolineano ,la specifica responsabilità e competenza dei dirigenti con riferimento alla loro attività di valutatori ed alla loro specifico ruolo nella produzione di risultati.

Gli articoli in questione (dall'art. 37 all'art. 47) modificano ed integrano il D.Lgs. 165 del 2001. e quindi sono norme cui le regioni si devono adeguare.

I dirigenti collaborano alla formulazione del piano triennale della performance e propongono le risorse umane e finanziarie necessarie allo svolgimento dei compiti loro affidati. La norma è generica: se applicata ai dirigenti di tutti i livelli presuppone una sorta di trattativa che, sinora, è stata forse sulla carta, ma che è difficile riscontrare in concreto: anche il disposto di tale norma, nella misura in cui presuppone la messa a confronto di

risorse e risultati induce a ritenere la necessità di un documento apposito con funzioni analoghe a quelle del piano esecutivo di gestione per gli enti locali.

Gli incarichi sono affidati tenendo conto anche delle valutazioni ottenute nel passato (art.40 del 150 che modifica l'art.19 del D.Lgs. 165 del 2001).

L'art. 41 prevede sanzioni specifiche in caso di mancato raggiungimento dei risultati, accertato secondo le risultanze del sistema di valutazione, quali l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale e con l'aggiunta della sanzione disciplinare se il risultato negativo o insufficiente è dovuto alla mancata ottemperanza di direttive. E' garantito in ogni caso il contraddittorio ed è da ritenere che tale norma darà adito ad un consistente contenzioso.

Tale norma rinnova il problema della distinzione tra responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare in caso di risultati inadeguati, ponendo un criterio di distinzione nella presenza di una mancata ottemperanza a direttive.

Ulteriore sanzione specifica è legata alla mancata vigilanza in ordine al raggiungimento di standard quantitativi e qualitativi predeterminati: non si tratta di una forma di responsabilità oggettiva in quanto la mancata vigilanza deve essere caratterizzata da colpa ed è un fatto distinto dal mancato raggiungimento dei risultati previsti. Tale norma mette in collegamento la valutazione relativa ad un responsabile di struttura con l'attività dei suoi collaboratori sancendo la incompatibilità, in linea di principio, della buona valutazione del vertice con lo scarso risultato degli altri collaboratori. Tale norma sembra introdurre un elemento di coerenza nel contesto del sistema di valutazione che dovrebbe indurre dirigente e collaboratori a sentirsi una squadra coesa con un destino "comune".

I principi previsti dalla L. 15 e dal decreto 150, ovvero le norme di principio non direttamente applicabili alle regioni, hanno sì carattere generale e sono passibili di declinazioni attuative differenziate, ma sono spesso formulate in modo tale da prevedere un risultato nel senso che la normativa regionale sembra doversi conformare tenendo conto più dei risultati da ottenere che dei principi cui conformarsi e ciò vale, a cascata, per i provvedimenti amministrativi e per i comportamenti concreti..

La funzione di misurazione e valutazione del risultato viene attribuita (ai sensi dell'art. 7 che è annoverato tra le norme di principio) anche alla Commissione Centrale di cui all'at.13. Quest'ultimo articolo non si applica alle regioni, tranne il c. 2 che prevede una intesa tra Commissione, Regioni, ANCI ed UPI per la definizione di protocolli di collaborazione. Ciò darà una certa omogeneità al sistema complessivo e di questa omogeneità bisognerà tener conto anche nella legislazione regionale: il protocollo di collaborazione influenzerà, in relazione alle implicazioni attuative anche le norme regionali in materia di valutazione della performance nonché in materia di trasparenza.

L'art. 11 direttamente applicabile alle Regioni, impone un risultato di "accessibilità totale": è una norma direttamente applicabile, ma nella misura in cui impone un risultato ottenibile con differenziate modalità attuative riesce difficile distinguerla, almeno con riguardo agli effetti, dalle norme di principio di cui sopra.

Vi sono altresì norme c.d. di principio, come l'art.15 intitolato "Responsabilità dell'organo di indirizzo politico-amministrativo" che sono norme di principio in senso proprio, in quanto non impongono un risultato, bensì una attività di promozione della cultura della responsabilità. Tale norma informa non solo la legislazione regionale ma anche l'attività degli organi politici ed i loro atti di indirizzo.

Va quindi sottolineato che il criterio di discriminazione tra norme direttamente applicabili e norme di principio, così come in divise dall'art. 74 non è particolarmente chiaro.

Per quanto riguarda il titolo III mentre l'art.17 pone, sia pure come norma di principio, un divieto in ordine all'aumento della spesa, l'art.18 è una norma di principio più elastica, che ribadisce l'onere di erogazione del salario accessorio mediante l'utilizzo di criteri selettivi, secondo logiche meritocratiche. E' da ritenere che, almeno in linea di principio, possa essere disatteso il criterio di cui all'art.19 recante le percentuali di tre distinte fasce di merito se sostituito con criteri meritocratici idonei.

Per quanto riguarda gli strumenti della premialità l'art.20 vincola le Regioni a considerare strumenti di premialità le progressioni economiche, avanzamenti di carriera, l'attribuzione di incarichi, l'accesso a percorsi di alta formazione mentre gli articoli dedicati specificatamente a tale premialità sono norme di principio che consentono una applicazione elastica quanto alle modalità. Lo stesso dicasi per il premio di efficienza che destina una percentuale dei risparmi dei costi di funzionamento al personale coinvolto in tali forme di risparmio. Sembra di riscontrare un tratto di ambiguità nella norma, nel senso che le spese di funzionamento non sono le sole spese di personale. Un risparmio sulle spese telefoniche, o sulle spese di riscaldamento, dovute, in ipotesi ad operazioni di efficientamento realizzate da soggetti esterni consentono di implementare il budget dedicato alla premialità?

Dalla lettura del II comma dell'art. 27 sembra di no in quanto i risparmi devono essere dimostrati nella relazione di performance in cui non andranno elencate le spese della tipologia su indicata. Non si comprende, tuttavia, attesa la stretta connessione tra il comma 1 ed il comma 2 perché quest'ultimo non sia annoverato, come l'altro, tra le norme di principio.

Per quanto riguarda l'art.28, che sostituisce il II comma dell'art.11 del D.Lgs. 30-7-99 n.286, trattasi di norma che impone la misurazione e la comparazione della qualità dei servizi sulla base di standard predeterminati. E' una norma che riguarda da una parte i servizi minimi garantiti ed è, dall'altra, una norma di coordinamento nella misura in cui rende omogenea, a livello nazionale, la comparazione della qualità dei servizi sulla base di standard predeterminati. Tale norma riguarda la premialità solo indirettamente ed è riconducibile al principio per cui, in caso di cattiva qualità dei servizi, non possono essere date valutazioni positive dell'attività dei dipendenti coinvolti.

QUALI SPAZI ALLA NORMATIVA REGIONALE

Sia pur limitatamente alla parte da me svolta, da una lettura complessiva del decreto si evince il tenore particolarmente stringente del decreto Brunetta.

Anche le norme che l'art. 74 annovera tra le norme di principio sembrano spesso lasciare poco spazio alla discrezionalità del legislatore.

Le norme di principio inerenti il c.d. ciclo della performance, ad esempio, contengono un elenco dettagliato degli step logico-procedimentali ed in generale degli elementi del ciclo, tanto da rendere difficile la previsione di ulteriori disposizioni dotate del necessario carattere di astrattezza che caratterizza una norma di legge. **Esiste un'alternativa forse solo se si ammette che i principi possano essere estrapolati dalle norme in questione e poi declinati senza tenere troppo conto del tenore letterale. Ciò è tuttavia possibile solo se il carattere stringente e l'omogeneità di trattamento a livello nazionale non risultino indispensabili.**

Si apre dunque a mio avviso un campo di indagine relativo alla effettiva comparabilità dei sistemi di valutazione, alla loro effettiva trasparenza ed oggettività in presenza di norme meno stringenti

Anche con riguardo al Titolo III “Merito e premi” pur in presenza di una norma come l’art. 29 che chiarisce in ordine alla natura imperativa delle norme di cui al Titolo III, può forse farsi un ragionamento analogo: le regioni potrebbero realizzare un sistema premiante basato su meritocrazia, differenziazione, selettività prescindendo dagli elementi elencati dalle lettere da “c” ad “f” dell’art.20 e disciplinati negli articoli dopo (progressioni economiche, di carriera ecc.) anche al fine di evitarne incongruenze tra premialità e finalità dell’ente, come nel caso della alta formazione che rischia di essere data come premio indipendentemente da eventuali necessità di ordine strategico relative alla implementazione professionale in determinati settori.

Per principio generale, infatti, una norma di principio viene individuata come tale in base ai contenuti e non perché dichiarata tale da una legge: ciò, a maggior ragione, quando la norma è destinata ad una regione dotata di autonomia di auto-organizzazione in relazione a fini liberamente scelti nell’ambito delle proprie competenze.