www.adapt.it, 27 maggio 2011

Seminario – Comune di Bari, 12 aprile 2011

L'attuazione della Riforma Brunetta: esperienze, criticità e prospettive

Relazione di sintesi

di Roberta Bruno

Lo scorso 12 aprile, presso il Comune di Bari, si è svolto un seminario organizzato da Formez Italia e Anci avente ad oggetto le criticità riscontrate dalle amministrazioni in fase di applicazione del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, e, in particolare, le problematiche relative al processo di attuazione dell'innovato sistema di valutazione delle performance.
L'incontro si è aperto con l'introduzione ai lavori del dott. Marco Villani (Direttore generale Formez Italia) che, in un'ottica di superamento del concetto di "pubblico impiego" in favore di quello di "lavoro pubblico", ha evidenziato che il "merito" costituisce la parola d'ordine per il riconoscimento al personale più efficiente di maggiori remunerazioni e per la gratificazione delle capacità professionali acquisite. Inoltre, è stato sottolineato che le finalità dell'innovato quadro normativo vigente in cui il "cittadino" viene considerato come "cliente" possono essere realizzate prediligendo un'impostazione di stampo aziendale dell'attività amministrativa, in cui la PA operi non più per "atti" ma punti ad implementare i "servizi" offerti.
Durante la prima parte del seminario, il dott. Fabio Monteduro (ricercatore presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata, esperto Civit) ha analizzato la tematica della stretta connessione tra obiettivi e performance, consentendo l'approfondimento delle questioni relative alle fasi del ciclo di gestione della performance sia organizzativa che individuale. Al riguardo, è stata significativamente sottolineata l'importanza della qualità del sistema di programmazione degli enti e della negoziazione degli obiettivi tra organo di indirizzo politico, personale e dirigenza, auspicando il superamento della prassi diffusa tra gli operatori amministrativi di limitarsi ad utilizzare gli strumenti programmatori quali meri adempimenti obbligati scarsamente rappresentativi in quanto non legati ad aspetti programmatici effettivi. Inoltre è stata rilevata la necessità di una corrispondenza tra la valutazione della performance organizzativa dell'ente e la valutazione individuale dei dirigenti in modo tale che questi ultimi possano fruire degli istituti retributivi premianti solo se la struttura di cui sono responsabili raggiunga nel suo complesso un miglioramento effettivo in termini di efficienza e produttività. Rammentando che la vera sanzione conseguente alla mancata attuazione della riforma, a prescindere da quelle previste dalla legge, sarà il peggioramento, soprattutto sul piano finanziario, della situazione delle PA italiane, è stato opportunamente evidenziato che il sistema delle performance potrà costituire un'occasione per migliorare l'efficienza delle PA a condizione che vengano superate le resistenze e le riluttanze rispetto alle valutazioni differenziate in termini meritocratici operate dai dirigenti nei confronti dei propri collaboratori. L'indagine sulle criticità relative all'attuazione della riforma Brunetta ha, quindi, costituito uno spunto di riflessione significativo sull'esigenza di una applicazione seria e responsabile delle disposizioni introdotte con la riforma e sulla necessità di considerare le norme non come meri ostacoli da aggirare, ma come possibili soluzioni alle inefficienze delle PA, secondo una mentalità manageriale volta al conseguimento di risultati migliorativi reali attraverso gli

adempimenti previsti dalla riforma. È infatti fondamentale che l'adempimento delle previsioni normative introdotte venga inteso come uno strumento di cambiamento tangibile e concreto e che i dirigenti non si limitino ad adempiere ai precetti normativi al solo fine sterile di evitare le responsabilità e le sanzioni previste, adoperandosi, invece, mediante l'innovato sistema di valutazione, per sostenere la "fermentazione" degli aspetti motivazionali dei propri collaboratori. D'altronde, le evidenze empiriche di comparazione internazionale emerse da una ricerca incentrata sulla correlazione tra competitività dei Paesi europei ed efficacia delle PA dimostrano che la posizione dell'Italia rispetto agli altri Paesi del mondo è molto arretrata, inducendo soprattutto a soffermarsi sulla circostanza che nei Paesi forniti di sistemi di valutazione delle performance di buon livello, quali i Paesi scandinavi, si registrano ottimi livelli di efficienza delle PA e di competitività a livello internazionale.
Il successivo intervento del dott. Gaudenzio Garavini (Direttore generale Regione Emilia Romagna) ha dato, invece, ampio spazio alla tematica della contrattazione decentrata, con particolare riferimento alle tempistiche per l'adeguamento dei contratti integrativi preesistenti al d.lgs. n. 150/2009 e ai contratti integrativi successivamente intervenuti, evidenziando la necessità di un quadro normativo di riordino di cui la bozza del decreto correttivo della riforma rappresenta chiara manifestazione. Più precisamente, è stato messo in rilievo che lo schema del d.lgs. correttivo dell'art. 65 del d.lgs. n. 150/2009 prevede al primo comma, lett. *a*, modifiche correttive di un mero errore materiale, mentre con la lett. *b* viene affermata la volontà del legislatore di un'immediata caducazione degli accordi negoziati in essere. La relazione tra decreto delegato n. 150/2009 e il relativo decreto correttivo si sostanzia, quindi, in una disciplina interpretativa con efficacia retroattiva. In proposito è stato altresì sottolineato che, con il decreto correttivo in questione, la circolare del Dipartimento della Funzione pubblica n. 7/2010 è stata elevata al rango legislativo, quale risposta alle numerose interpretazioni giudiziali concluse con declaratorie di antisindacalità delle condotte del datore di lavoro pubblico.
Di assoluto rilievo sono stati anche gli interventi formulati dai relatori in riferimento all'accordo firmato dal Governo con alcune organizzazioni sindacali il 4 febbraio 2011. Al riguardo, è stato precisato che tale accordo – che non si applica alle autonomie territoriali in quanto non firmatarie – comporta di fatto l'inapplicabilità delle tre fasce c.d. "chiuse" previste dal d.lgs. n. 150/2009 per la valutazione dei dipendenti delle PA centrali, vanificando, conseguentemente, l'applicazione per l'anno 2011 dei principi di selettività e meritocrazia.
Altro intervento meritevole di speciale menzione è stato quello del dott. Pietro Bevilacqua (consulente Anci, docente SSPAL, Presidente OIV) in merito alle finalità legislative e alle modalità con cui vengono usati gli strumenti premiali, con particolare riferimento al ruolo determinante rivestito dall'OIV, quale soggetto preposto alla certificazione della selettività nell'attribuzione dei premi legati alla produttività e alla verifica della coerenza tra valutazione delle performance e i miglioramenti dei servizi generati. In particolare, il dott. Bevilacqua, prendendo le mosse dalla definizione dei concetti di "misurazione" e "valutazione", ha approfondito la tematica relativa alle due tipologie di fasce previste dal legislatore per l'inquadramento del personale dipendente (rispettivamente fasce "chiuse" per le PA statali e fasce "aperte" per le autonomie territoriali). Più precisamente, il legislatore ha stabilito che le fasce "chiuse" debbano essere obbligatoriamente 3, che il numero dei dipendenti da collocare in ognuna delle 3 fasce debba corrispondere alla misura del 25%, 50% e 25%, e che le risorse premiali da imputare a ciascuna delle fasce debbano essere prestabilite rigorosamente. Diversamente, per gli enti locali è stata contemplata la possibilità di prevedere più di 3 fasce di merito, di non predeterminare il numero dei dipendenti da inquadrare nelle singole fasce e di non predefinire le risorse da assegnare a ciascuna fascia. Ciò posto, l'esigenza di favorire un dinamismo positivo tra i diversi livelli di performance ha indotto gli esperti ad optare per un'articolazione del sistema dell'inquadramento del personale dipendente degli enti locali in 4 fasce di merito rispettivamente relative a:

1. prestazioni eccellenti;
2. prestazioni tendenti all'eccellenza;

3. prestazioni premiabili;
4. prestazioni non premiabili.

Al riguardo, il dott. Bevilacqua ha sapientemente evidenziato sia il rischio della turnazione nel posizionamento nelle fasce di merito, sia il rischio di affollamento delle fasce più alte, rispetto al quale un importante deterrente è stato individuato nelle funzioni svolte dall'OIV, quale organo preposto a garantire la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonché all'invalidazione dei processi valutativi caratterizzati dalle descritte distorsioni applicative. A tal proposito è stata evidenziata l'utilità di un confronto, secondo i canoni del *peer review*, tra i dirigenti dello stesso ente al fine di equilibrare ed uguagliare le valutazioni del personale e, quindi, evitare che differenti comportamenti adottati dai dirigenti nei processi valutativi portino a valutazioni inique e foriere di contenzioso. Da ultimo, si è rilevata l'opportunità di perseguire gli obiettivi di miglioramento dell'azione amministrativa operando mediante *benchmarking*, ossia processi continui di misurazione di servizi volti al confronto costruttivo con altri enti e all'analisi e alla diffusione delle prassi più meritevoli.

Il seminario, dunque, ha costituito un momento di riflessione estremamente significativo nel difficile ed ostacolato percorso di attuazione della riforma della PA in quanto importante occasione di confronto tra i soggetti, quali i dirigenti, cui principalmente è rimesso il difficile compito di valorizzare le risorse umane mediante il riconoscimento del merito. Infatti, nell'ambito del complesso progetto di rilancio della PA, il servizio qualificato reso dai dipendenti pubblici con competenza e dedizione e la professionalità dimostrata nello svolgimento delle funzioni conferite, se adeguatamente riconosciuti e valorizzati, oltre a consentire il raggiungimento di fondamentali obiettivi economici e sociali, possono rendere il lavoro pubblico fondamentale leva di modernizzazione dell'apparato amministrativo italiano, nonché meritevole esempio di efficienza e capacità professionale.

Roberta Bruno
Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro
Adapt – CQIA
Università degli Studi di Bergamo