

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E MERITOCRAZIA

**Misurazione e valutazione della performance nella Pubblica Amministrazione**

La complessa struttura della pubblica amministrazione italiana ha più volte posto il problema di una sua riorganizzazione e razionalizzazione, sia per rispondere ad esigenze di ristrutturazione imposte da precarie condizioni finanziarie di bilancio, sia per accrescere l’efficienza del comparto pubblico, favorendo una migliore utilizzazione, formazione e sviluppo professionale delle risorse umane disponibili. In questa ottica si sono mossi in particolare il D. Lgs. 29/1993 e il D. Lgs. 165/2001.

Più di recente, l’opportunità di sviluppare meccanismi meritocratici nella Pubblica Amministrazione e di reagire alla scarsa qualità dei servizi (la cd. “*campagna antifannulloni*” promossa da Renato Brunetta, già Ministro della Pubblica Amministrazione e Innovazione nel precedente governo Berlusconi), ha posto le basi per l’approvazione della L. 15/2009, che ha conferito delega al Governo per riformare la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici. Tale delega ha trovato attuazione con il D. Lgs. 150/2009, recante la cd. *Riforma Brunetta*, apparentemente imperniata sullo sviluppo auspicato di una vera e propria cultura della valutazione, ma realmente sospinta da una forte dose di populismo politico-propagandistico che ne ha segnato tutto il percorso di divulgazione mediatica, distogliendo l’attenzione dell’opinione pubblica dalla realtà di inadeguatezza ed inapplicabilità dei meccanismi ivi contenuti, soprattutto alla luce del contesto socio-economico in cui la stessa è chiamata ad operare. Basti pensare alla costituzione ex-novo di ulteriori authority che, con lo scopo di promuovere la razionalizzazione delle risorse pubbliche attraverso meccanismi meritocratici, gravano totalmente sulle casse dello stato probabilmente con costi maggiori rispetto ai risparmi auspicati.

La riforma afferma la centralità del concetto di meritocrazia, in ossequio al quale si pone una serie di obiettivi, tra cui vale la pena di ricordare:

* responsabilizzare maggiormente i dipendenti pubblici (in primo luogo i dirigenti, rafforzandone le prerogative datoriali);
* incentivare migliori prestazioni;
* affermare la selettività e la concorsualità nelle progressioni di carriera dei dipendenti;
* contrastare la scarsa produttività e l’assenteismo;
* assicurare la trasparenza dell’operato delle amministrazioni pubbliche.

A tal fine il legislatore ha approntato un sistema globale e articolato di misurazione e valutazione della performance, che innova la preesistente disciplina in materia di valutazione del personale. Il D. Lgs. 150/2009 enuncia il fondamentale principio secondo cui “ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare e valutare la performance con riferimento all’amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti”, secondo modalità conformi alle direttive impartite dalla *Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche*(CIVIT). Organismo, quest’ultimo, di nuova istituzione, composto da esperti di elevata professionalità, anche estranei all’amministrazione, deputato a promuovere metodologie e adeguati standard valutativi. Il Decreto pone le basi altresì per la creazione di un sistema globale e ben strutturato di gestione della performance, attraverso un ciclo – comprensivo di sei fasi, dalla definizione e assegnazione degli obiettivi da perseguire alla rendicontazione dei risultati agli organi di vertice politico e amministrativo delle singole amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi – distribuito tra quattro attori: gli organi politici di vertice, la dirigenza, i nuovi Organismi indipendenti di valutazione (che prendono il posto dei vecchi Servizi di controllo interno nelle amministrazioni) e la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle pubbliche amministrazioni, che svolge funzioni di coordinamento centrale in materia.

Il Decreto precisa la natura delle attribuzioni della CIVIT: indirizzare, coordinare e sovrintendere all’esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale. La Commissione, nello specifico, redige e fornisce all’ARAN, entro il 31 maggio di ciascun anno, la graduatoria di performance delle amministrazioni statali ed enti pubblici nazionali. In base a tale graduatoria, la contrattazione collettiva nazionale definisce le modalità di ripartizione delle risorse per la contrattazione decentrata, premiando le strutture più meritevoli.

Come già accennato, il Decreto prevede altresì l’istituzione, presso ogni amministrazione, degli *Organismi indipendenti di valutazione della performance* (OIV), aventi come funzioni principali:

* monitorare il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elaborare una relazione annuale sullo stato dello stesso;
* esercitare le attività di controllo strategico e comunicare tempestivamente eventuali criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione nonché alla Corte dei Conti, all’Ispettorato per la funzione pubblica e alla CIVIT;
* compilare una graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale e non dirigenziale;
* proporre la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l’attribuzione ad essi di premi;
* promuovere e attestare l’assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all’integrità.

La misurazione della performance ha ripercussioni anche sulla retribuzione spettante al dipendente pubblico. Il Decreto Brunetta dispone che i contratti collettivi definiscano trattamenti economici accessori collegati alla performance individuale, alla performance organizzativa (ossia con riferimento all’amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola la medesima amministrazione), all’effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero dannose per la salute. Particolarmente innovative sono le disposizioni recanti criteri per la differenziazione delle valutazioni, in tema di trattamento accessorio collegato alla performance individuale. Il nuovo meccanismo è centrato sulla definizione di una graduatoria articolata su tre fasce di merito. Così, in ogni amministrazione, l’OIV, sulla base dei livelli di performance attribuiti ai valutati, inserisce tutto il personale in differenti livelli di performance in modo tale che:

* il 25% è collocato nella fascia di merito alta, alla quale corrisponde l’attribuzione del 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;
* il 50% è collocato nella fascia di merito intermedia, alla quale corrisponde l’attribuzione del 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;
* il restante 25% è collocato nella fascia di merito bassa, alla quale non corrisponde l’attribuzione di alcun trattamento accessorio collegato alla performance individuale.

Occorre precisare che la suddetta divisione, parzialmente rimodulabile in sede di contrattazione decentrata,è obbligatoria per legge, ovvero ogni singola amministrazione, prescindendo dai livelli quali-quantitativi raggiunti, dovrà necessariamente collocare il proprio personale all’interno delle tre fasce di merito, “stanando” il 25% dei cd. fannulloni anche laddove questi risultino essere presenti in misura percentuale inferiore a quella stabilita, o del tutto assenti.

Per i dirigenti, i criteri di compilazione della graduatoria e di attribuzione del trattamento accessorio si applicano alla retribuzione di risultato.

Il Decreto passa altresì in rassegna i nuovi istituti premianti il merito e le professionalità. Essi sono:

* Il bonus annuale delle eccellenze;
* Il premio annuale per l’innovazione,
* Le progressioni economiche;
* Le progressioni di carriera;
* L’attribuzione di incarichi e responsabilità;
* L’accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, in ambito nazionale ed internazionale.

Al fine di garantire la massima trasparenza, il decreto Brunetta sancisce che le amministrazioni pubbliche adottano modalità e strumenti di comunicazioni in grado di garantire la massima trasparenza delle informazioni concernenti la valutazione della performance. Allo stesso tempo, associa il concetto di valutazione della performance a quello di *customer satisfaction*, disponendo che detta valutazione debba essere realizzata tramite metodi e strumenti secondo criteri strettamente connessi al soddisfacimento dell’interesse del destinatario ultimo dei servizi pubblici, ossia il cittadino. Il rispetto delle disposizioni recate dal Decreto è condizione necessaria per l’erogazione di premi legati al merito e alla performance.

In ossequio a quanto sopra, le amministrazioni sono tenute a redigere annualmente:

* entro il 31 gennaio, un documento programmatico triennale denominato *Piano della Performance*, che individua gli obiettivi strategici ed operativi, definisce gli indicatori per la misurazione della performance dell’amministrazione nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori;
* entro il 30 giugno, un documento denominato *Relazione sulla performance*, validato dall’OIV, che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all’anno precedente, i risultati organizzativi ed individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse disponibili, con rilevazione degli eventuali scostamenti.

La trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche delle informazioni concernenti ogni aspetto dell’organizzazione, dell’utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell’attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti. Da qui nasce l’obbligo per le amministrazioni di pubblicare sul proprio sito istituzionale, in apposita sezione di facile accesso denominata *Trasparenza, valutazione e merito*, una serie di documenti, tra cui rilevano:

* il *Piano della performance*, la *Relazione sulla performance* e il *Programma triennale per la trasparenza e l’integrità*;
* l’ammontare complessivo dei premi collegati alla performance stanziati e l’ammontare dei premi effettivamente distribuiti;
* i nominativi ed i curricula vitae dei componenti degli OIV;
* i curricula vitae dei dirigenti e dei titolari di posizioni organizzative;
* le retribuzioni dei dirigenti, con specifica evidenza sulle componenti variabili legate alla valutazione di risultato raggiunto;
* i curricula vitae e le retribuzioni di coloro che rivestono incarichi di indirizzo politico-amministrativo;
* gli incarichi, retribuiti e non, conferiti a dipendenti pubblici e a soggetti privati.

Se tale è la normativa, l’applicazione pratica del sistema premiale voluto dall’ex Ministro Brunetta ha sollevato notevoli perplessità, sia in ragione delle sue caratteristiche intrinseche sia per le difficoltà di coordinamento con le misure economiche restrittive adottate nel 2010.

In primo luogo, da più parti è stato sottolineato il peso eccessivo data alla valutazione individuale rispetto alla valutazione della performance delle strutture amministrative. Secondo alcuni autorevoli pareri sarebbe stato più opportuno concentrarsi, almeno nella fase iniziale della riforma, sulla valutazione della performance di ciascuna amministrazione, applicando il meccanismo del 25-50-25 alle amministrazioni o agli uffici, piuttosto che ai singoli dipendenti.

È stato inoltre fatto notare come la rigidità del *ranking* nelle valutazioni individuali (il 25-50-25) e le difficoltà di applicazione abbiano indotto alcune tra le amministrazioni più rilevanti, quali la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell’Economia,a sottrarsi al campo di applicazione del D. Lgs. n. 150/2009. Una tale circostanza va inevitabilmente a ledere la credibilità del sistema e crea l’incentivo per altre amministrazioni a non recepire il modello di valutazione proposto, con il paradosso che mentre la normativa previgente (D. Lgs. 286/1999) si applicava indistintamente a tutte le amministrazioni, la più recente riforma è accompagnata da notevoli eccezioni.

Da ultimo, la carenza di fondi per premiare i più meritevoli rende di fatto inconsistente il sistema di valutazione della performance. Il decreto-legge 78/2010 che, in funzione anti-crisi, ha introdotto una serie di misure tese al contenimento della spesa pubblica, ha disposto anche il blocco fino al 2013 della contrattazione collettiva nel pubblico impiego. Sulla base di una tale misura nessuno può percepire un reddito superiore a quello percepito nel 2010, circostanza che finisce con il trasformare il sistema di valutazione in un mero esercizio di stile. Senza dimenticare l’impatto della prassi dei “tagli lineari”, che possono ben definirsi il contrario del governo selettivo della spesa fondato sulla valutazione. Parimenti, il sistema di valutazione non può essere applicato alla carriera, dal momento che fino al 2014 non sono consentiti ulteriori avanzamenti, se non quelli già stabiliti nel 2010.

Alla luce di quanto sopra, anche presso altre amministrazioni è stata evidenziata con crescente insistenza la necessità di un intervento sospensivo dell’applicazione del D. Lgs. 150/2009. Così è avvenuto da ultimo anche nei Ministeri delle Infrastrutture e della Difesa, dove, viste le difficoltà applicative manifestatesi in relazione alle specificità dei dicasteri in oggetto, il procedimento di valutazione 2011 è stato temporaneamente sospeso.

Pertanto, a parere degli scriventi, il problema non può che risolversi attraverso un’iniziativa di carattere politico finalizzata all’ottenimento di una sua totale abrogazione per via legislativa e comunque, in attesa di ciò, di una immediata sospensione dei termini di applicazione del D. Lgs. 150/2009, così come peraltro già richiesto e ottenuto da alcune amministrazioni, con l’obiettivo dichiarato di riformare il sistema pubblico analizzandone i contenuti, gli sviluppi e le ricadute in termini di produttività e miglioramento dei servizi sulla base di una più approfondita conoscenza della materia oggetto di riforma.

Tutto ciò, ovviamente, tenendo presente i continui tagli delle dotazioni organiche, cui sono soggette le amministrazioni centrali, nonché il blocco dei rinnovi contrattuali, che nel tempo hanno creato le condizioni secondo le quali in molte amministrazioni vengono mantenuti elevati standard di produttività con un numero sempre inferiore di risorse umane a retribuzioni “congelate” se non, in alcuni casi, inferiori rispetto alla norma.

Alessio Mercanti Cinzia Nannipieri