



[www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)

[Relazioni Industriali](#) / [Lavoro](#)

## MA IL PROBLEMA NON SONO SOLO I FANNULLONI

di [Giuseppe Pisauro](#) e [Stefano Visalli](#) 04.06.2009

*Trasparenza e valutazione sono i due principi guida della riforma Brunetta. Il limite è l'idea che la produttività dipenda innanzitutto dagli sforzi degli individui e dalle norme di legge, ma non dai modelli organizzativi, dagli obiettivi e dalla distribuzione delle risorse sul territorio. E' vero il contrario. Occorre dotarsi di sistemi di contabilità industriale che misurino la produttività anche nella Pa, con modelli specifici per ciascuna amministrazione. E in questi casi il principale incentivo per gli individui non è la gratifica annuale, ma il percorso di carriera.*



Il titolo dello schema di decreto legislativo presentato dal ministro Brunetta e approvato dal Consiglio dei ministri, "in materia di ottimizzazione della produttività del **lavoro pubblico** e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni" fa pensare che si tratti di una riforma molto ambiziosa.



[www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)

L'iniziativa è ottima e gli **aspetti positivi** non mancano. Alcuni li abbiamo già commentati in occasione della presentazione del disegno di legge delega. La ridefinizione degli ambiti della contrattazione collettiva, dalla quale vengono escluse, come è giusto, materie quali l'organizzazione degli uffici. Il rafforzamento del vincolo di bilancio sulla contrattazione integrativa: a quest'ultima è imputabile buona parte della crescita della spesa per il personale nell'ultimo decennio. Le misure in materia di sanzioni disciplinari e [responsabilità dei dipendenti pubblici](#).

## I LIMITI DELLA VALUTAZIONE

Positiva è certamente l'affermazione del principio della **trasparenza**, intesa, vale la pena di citare il testo (articolo 11), "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 (...), allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità". La trasparenza, naturalmente, favorisce il **controllo dei cittadini** che in ultima analisi può essere il fattore motivazionale più potente in organizzazioni che non producono per il mercato.

Accanto alla trasparenza l'altro principio guida della riforma è, giustamente, la valutazione.

**Valutazione** di cosa e rispetto a quali parametri? Ci si aspetterebbe, in un paese in cui la qualità dei singoli settori dell'amministrazione è sempre stata molto **eterogenea**, con situazioni di assoluta eccellenza accanto ad altre molto arretrate (basta pensare alle differenze di performance che si osservano tra gli ospedali, tra le scuole, tra i tribunali), un grande sforzo teso a disegnare sistemi di misurazione per valutare e confrontare le singole unità amministrative e per ridefinire i modelli organizzativi. Numerose analisi empiriche dimostrano come siano ampi i guadagni potenziali ottenibili, in termini di costi o risultati, anche soltanto riuscendo, in ogni settore, a portare le unità meno efficienti sul livello della media osservato per l'insieme di quel settore.

Vediamo come la questione della valutazione viene affrontata dal decreto. Viene innanzi tutto creato un **nuovo organismo**, la "Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche", un organo collegiale composto da cinque componenti, la cui spesa, valutata in 4 milioni di euro, di cui 1,3 milioni per i compensi dei componenti, costituisce secondo la relazione tecnica l'unico onere finanziario del decreto. I compiti della Commissione sono numerosi: ci sono anche quelli di favorire la "cultura delle pari opportunità", la diffusione della legalità e la promozione della "cultura dell'integrità". Il più importante è comunque quello di promuovere sistemi e metodologie "finalizzati al miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche". Nelle singole amministrazioni agiranno, sulla base di modelli forniti dalla Commissione, i nuovi "Organismi indipendenti di valutazione della performance", destinati a sostituire gli attuali servizi di controllo interno.

Si può dubitare che un sistema così centralizzato, che dovrebbe governare un mondo così variegato come quello delle amministrazioni pubbliche, possa funzionare. Qui c'è un primo limite culturale del progetto, probabilmente figlio della nostra tradizione amministrativa, già presente nella riforma che istituì una decina di anni fa i servizi di controllo interno in tutte le amministrazioni pubbliche: quello di ritenere che lo **stesso modello** sia applicabile a tutte situazioni, da quelle che producono servizi per i cittadini a quelle che svolgono attività che hanno rilevanza solo all'interno dell'amministrazione: per



[www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)

esemplificare, dal Dipartimento di pubblica sicurezza del ministero dell'Interno alla Ragioneria generale dello Stato del ministero dell'Economia.

Il secondo limite, ancora più importante, è l'enfasi posta non sulla valutazione dei risultati delle amministrazioni, ma sulla **valutazione dei singoli** dipendenti. In realtà, nel decreto si parla qui e là di valutazione delle amministrazioni, si prevede ad esempio (articolo 52) che la Commissione fornisca ogni anno all'Aran una graduatoria di performance che raggruppa le singole amministrazioni per settori, su almeno tre livelli di merito. Tuttavia, si tratta di disposizioni frammentarie, il nucleo centrale del decreto è incentrato sulla valutazione delle performance degli individui.

## DI PREMIO IN PREMIO

In ogni amministrazione l'Organismo indipendente compilerà ogni anno graduatorie distinte delle valutazioni individuali del personale non dirigenziale, dei dirigenti e dei dirigenti generali. In ciascuna graduatoria il personale verrà collocato in **tre fasce**: una fascia alta (il 25 per cento del personale), una intermedia (il 50 per cento del personale) e una bassa (il 25 per cento del personale). Lo scopo è distribuire in modo selettivo il "trattamento accessorio collegato alla performance individuale", finora quasi sempre distribuito a pioggia. Per chiarezza, si tratta per il personale non dirigenziale, la cui retribuzione netta mensile raggiunge per i funzionari di livello più alto 1.400-1.500 euro, di una cifra che oggi corrisponde grosso modo a una mensilità. Per il personale dirigenziale, una retribuzione netta mensile intorno ai 3.500-4.000 euro per il primo livello, più alta per il livello di dirigente generale, dovrebbe trattarsi (ma dal testo non è chiaro) della retribuzione di risultato che si avvicina al 30 per cento della retribuzione totale. Solo il personale collocato nella fascia alta potrà beneficiare del trattamento accessorio nella misura massima prevista dal contratto; chi viene collocato nella fascia intermedia potrà goderne in misura ridotta al 50 per cento, mentre ai meno meritevoli non sarà corrisposto nessun incentivo. Sono poi previsti **ulteriori premi**. Il personale collocato nella fascia di merito alta (il 25 per cento del totale) potrà concorrere al "bonus annuale delle eccellenze", che verrà assegnato a non più del 5 per cento del personale, dirigenziale e non (si è tentati di commentare che per lo meno non viene assegnato lo scudetto...). Vi è poi un "premio annuale per l'innovazione" per ciascuna amministrazione pubblica, assegnato al miglior progetto, presentato da singoli dirigenti e dipendenti o da gruppi di lavoro, realizzato nell'anno, "in grado di produrre un significativo cambiamento dei servizi offerti o dei processi interni di lavoro, con un elevato impatto sulla performance dell'organizzazione". Il progetto premiato in ogni amministrazione concorrerà al premio nazionale per l'innovazione nelle amministrazioni pubbliche.

La lettura di questa parte del decreto, ed è la parte centrale, lascia disorientati. Questo è a nostro avviso il vero limite culturale in cui sono affondate molte riforme. L'idea che la **produttività** dipenda innanzitutto dagli sforzi degli individui e in secondo ordine dalle norme di legge e non dai modelli organizzativi, dagli obiettivi e dalla distribuzione delle risorse sul territorio. Da ciò deriva che il problema siano i fannulloni e la soluzione siano gli **incentivi individuali**. Se quindi, ad esempio, il numero di guardie carcerarie per detenuto è in Italia circa il doppio rispetto alla Francia il problema non sono le carceri troppo piccole, troppo vecchie e un regolamento carcerario d'antan, ma il fatto che i secondini non hanno voglia di lavorare. Un bell'incentivo risolverà il problema. Questo, si noti, in un contesto in cui gli stessi dimensionamenti degli uffici spesso non derivano dall'effettiva analisi dei carichi di lavoro ma da "contrattazione" politico-sindacale e in cui un sistema di misurazione dei



[www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)

risultati per le singole amministrazioni, non parliamo per i singoli dipendenti, è ancora in gran parte tutto da costruire. In realtà, la rigida logica “agonistica” che pervade il disegno di attribuzione degli incentivi individuali è una ricetta di difficile efficacia per una Pa. Se non bastasse il buon senso, una letteratura enorme documenta come in attività in cui il contributo dei singoli non è facilmente misurabile sia consigliabile indirizzare gli **incentivi sul gruppo**. L’esperienza di molte organizzazioni pubbliche e private mostra che è meglio attribuire incentivi all’ufficio in funzione del raggiungimento di obiettivi di produttività, cioè dell’output per dipendente, creando un “bonus pool” da ripartire in funzione del ruolo, eventualmente prevedendo l’esclusione dei dipendenti poco produttivi. Se c’è un problema di “fannulloni” questo si affronta con **strumenti disciplinari** – su cui il decreto opportunamente interviene – non con gli incentivi.

L’enfasi, quindi, va spostata dagli individui agli uffici. Occorre allora dotarsi di sistemi di contabilità industriale che misurino la produttività anche nella Pa. Il lavoro della nuova Commissione, se ci deve essere, dovrebbe indirizzarsi verso la costruzione di **modelli di misurazione** che permettano di comparare le performance collettive. Modelli che non potranno che essere specifici per ciascuna amministrazione e che dovranno servire ad aiutare ciascuna a ridefinire il proprio modello organizzativo. In questa ottica, possono aver senso incentivi individuali per i dirigenti responsabili degli uffici.

In rapporti di lavoro di lungo periodo, quali sono quelli del pubblico impiego, il principale incentivo per gli individui, comunque, non dovrebbe essere una gratifica annuale ma il **percorso di carriera**. In un modello organizzativo degno di questo nome, la composizione per qualifiche è stabile nel tempo e non è determinata, come accade oggi nel pubblico impiego, dalla contrattazione con il sindacato. Una composizione per qualifiche stabile implica selettività nei percorsi individuali di carriera. È soprattutto qui che deve giocare il suo ruolo la valutazione dei singoli. La storia recente del pubblico impiego vede, invece, periodiche “riqualificazioni” del personale e **promozioni di massa**, con lo slittamento verso l’alto della composizione per qualifiche. Pensare di recuperare la selettività con premi annuali è illusorio.

Foto: Renato Brunetta, da internet

ALLEGATO:

» [Decreto legislativo Riforma Brunetta sul pubblico impiego](#) (1742kb - PDF)