



Gruppo di studio su “La produttività delle pubbliche amministrazioni e la valutazione delle performance”

Proposte emendative al d.d.l. AS 847

Proponiamo con queste brevi note una ipotesi di lavoro per emendare il disegno di legge AS 847 (“Delega al Governo finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico”):

- a) *limitando l’attenzione agli articoli del disegno di legge che riguardano direttamente o indirettamente i sistemi di valutazione, pur nella consapevolezza del legame strettissimo con il nodo centrale (e problematico) del disegno di legge, relativo al rapporto tra legge e contratto nella disciplina del lavoro nelle pp.aa.;*
- b) *rinunciando in questa sede ad una riflessione compiuta ed organica sugli stessi temi della valutazione e dei correlati sistemi incentivanti, che sarà ulteriormente sviluppata dal Gruppo di lavoro;*
- c) *sintetizzando le ipotesi emendative senza dar loro una compiuta “veste parlamentare”;*
- d) *concentrando l’attenzione su alcuni nodi ritenuti di particolare rilevanza “strategica” (ovviamente sono possibili – ed utili – molti altri emendamenti sulle disposizioni qui non esaminate analiticamente).*

Si fa, inoltre, presente che le indicazioni qui fornite fanno riferimento al testo originario del disegno di legge presentato dal Governo, e prescindono dalle proposte di emendamento già avanzate e in corso di esame in sede di Commissione al Senato

Articolo 3

Prima ipotesi di lavoro: l’Agenzia per la trasparenza e la valutazione delle pp.aa.

1. Proponiamo di “anticipare”, come nuovo comma 1-*bis*, le disposizioni in materia (collocate nel d.d.l. alla lettera *d*) del secondo comma, che conseguentemente dovrebbe essere soppressa); da un lato, infatti, appare opportuno evidenziare con nettezza la più importante innovazione proposta nell’articolo, dettagliando con più

precisione oggetto, finalità e modalità operative dell'Agenzia (alla quale si farà riferimento di seguito; dall'altro, è necessario scandire correttamente la successione logica delle disposizioni, poiché dal profilo che sarà attribuito all'Agenzia medesima deriverà la possibilità di definire con maggiore chiarezza e coerenza le disposizioni successive.

2. E' possibile (ed opportuno) riproporre nel nuovo comma 1-*bis* i contenuti fondamentali dell'art. 5 del d.d.l. AS 746 (Ichino ed altri); tuttavia, suggeriamo la denominazione "Agenzia", in luogo di "Autorità", nella convinzione che tale configurazione sia maggiormente coerente con le funzioni – prevalentemente di supporto alle pp.aa.- che il nuovo organismo dovrà svolgere.
3. Il nodo più delicato circa l'assetto istituzionale e organizzativo dell'Agenzia riguarda il suo rapporto con il sistema delle autonomie territoriali e funzionali; sembra necessario prospettare un'Agenzia unitaria, con legittimazione e capacità operative nei confronti di tutte le pp.aa.. Tuttavia, la struttura proposta nel citato art. 5 del d.d.l. 746 appare inadeguata a coniugare esigenze di funzionalità e di rispetto delle autonomie costituzionalmente garantite: si può, allora, ipotizzare un modello organizzativo mutuato dalla struttura dell'ARAN (un'unica Agenzia articolata in sezioni che rispondono alle rappresentanze dei diversi ambiti istituzionali), ovvero (ma le due ipotesi non si escludono a vicenda) prospettare una articolazione regionale dell'Agenzia, anche al fine di consentirle una più incisiva presenza nei confronti dell'intero sistema delle autonomie territoriali e funzionali¹.
4. L'Agenzia deve avere una propria credibile capacità operativa: per questo non è convincente l'ipotesi che i suoi componenti debbano prestare il proprio servizio a titolo gratuito: si individuino altre strade per contenere i costi del nuovo organismo, ma non lo si privi di competenze "dedicate" e di una solida struttura!
5. I compiti dell'Agenzia possono essere sintetizzati in quattro marco-ambiti: la promozione della "cultura della valutazione" nell'insieme delle pp.aa.; la definizione di parametri e procedimenti per misurare la *performance* delle amministrazioni; la definizione di *standard* di qualità per i sistemi di valutazione delle diverse pp.aa.; la "validazione" dei sistemi concretamente adottati dalle medesime amministrazioni.
6. L'Agenzia, pertanto non è, e non potrebbe mai efficacemente essere, una sede di valutazione delle *performances* e dei comportamenti (un "super valutatore"), ma lo strumento del "meta controllo": la sede che "valuta i sistemi di valutazione", ne fissa i requisiti essenziali, ne giudica la concreta affidabilità.

Seconda ipotesi di lavoro: trattare unitariamente le lettere a) e b) del secondo comma

1. Proponiamo la semplificazione delle due disposizioni, unificandole in una sola "lettera", che abbia come obiettivo essenziale quello di fissare un principio, a cui si

¹ Non appare, invece, del tutto convincente (anche se si avvicina all'idea qui avanzata) l'ipotesi, emersa in sede parlamentare, di costituire un organismo per la valutazione nell'ambito dell'ARAN: si confonderebbero funzioni fra loro molto diverse; e si farebbe riferimento ad un istituto (l'ARAN) che istituzionalmente si occupa solo di personale "contrattualizzato", laddove le funzioni valutative dovrebbero, naturalmente, riguardare tutte le amministrazioni e tutti i tipi di dipendenti (anche quelli con regime di diritto pubblico)

debbono adeguare i contratti collettivi di lavoro, secondo cui l'erogazione dei compensi derivanti da istituti retributivi incentivanti, comunque denominati (retribuzione di risultato per dirigenti e funzionari con particolari responsabilità; incentivi per la produttività e la qualità della prestazione individuale o collettiva per la generalità dei dipendenti), sia subordinata al raggiungimento, da parte dell'amministrazione (ovvero del reparto, ufficio, centro di costo, gruppo di lavoro) di obiettivi predeterminati, ancorati a *“standard di qualità, rilevati anche a livello internazionale”*.

2. Si tratta, in tal senso, di accogliere la sfida proposta dal d.d.l. (e più volte ribadita dal Ministro Brunetta), secondo cui è inaccettabile che – a fronte di evidenti “insuccessi” della singola p.a. (o di una sua parte) – siano riconosciuti ed erogati “premi” correlati al merito individuale o collettivo; al tempo stesso occorre chiarire il rinvio alla fonte contrattuale per la concreta declinazione del principio.
3. Infine, si può, e si deve, affidare all'Agenzia il compito di definire le metodologie e gli *standard* di riferimento per misurare le *performances* delle amministrazioni (e/o delle loro articolazioni operative), raccogliendo in questo senso anche le preziose indicazioni contenute nell'art. 44 del d.d.l. AC 1441-bis (*“Diffusione delle buone prassi nelle pp.aa.”*).
4. In tale contesto, si possono riprendere alcuni contenuti del *Memorandum* sottoscritto da Governo, rappresentanze istituzionali delle autonomie territoriali e organizzazioni sindacali nella primavera 2007, prescrivendo il coinvolgimento dei cittadini-utenti (o di associazioni di rappresentanza civica) nella valutazione delle *performance* delle amministrazioni (altra cosa – di difficilissima praticabilità e di dubbia correttezza – sarebbe ipotizzare il loro coinvolgimento nella valutazione di singoli dirigenti o dipendenti pubblici).
5. Questa – lettera a) del secondo comma dell'art.2 - è probabilmente la sede più opportuna per la disposizione oggi collocata alla lettera i) del secondo comma dell'art.5: si può (si deve) stabilire che l'erogazione dei compensi derivanti da istituti retributivi incentivanti sia comunque subordinata – per i dirigenti come per gli altri dipendenti – all'esistenza di un sistema di valutazione “coerente con i principi” contenuti nella legge e “validato” dall'Agenzia.

Terza ipotesi di lavoro: riformulare la lettera c) del secondo comma

1. Già il n. 1 di tale lettera c) merita di essere riformulato, per chiarire che gli “organismi che svolgono funzioni di controllo e di valutazione” debbono concentrare la propria attenzione sulla valutazione dei dirigenti, comprendendo in questa l’“attività valutativa” degli stessi dirigenti sui dipendenti ad essi assegnati: è, insomma, necessario assicurare una piena coerenza con il principio del successivo art. 5 (comma 2, lett. a), n.2), secondo cui la valutazione del personale è competenza esclusiva dei dirigenti, e tuttavia valorizzare il ruolo dei citati “organismi” come strumento di “meta-controllo” (valutazione sulla funzione di valutazione).

2. Il n. 3 deve essere chiarito ed articolato: per assicurare la “piena autonomia” degli organismi (non “della valutazione”), si può prevedere, ad esempio, che il procedimento di nomina dei componenti (o di una parte di essi) coinvolga amministrazioni o livelli istituzionali diversi dall’amministrazione nella e per la quale l’organismo deve operare.
3. E’ evidente, però, che mai la legge potrà definire regole chiare ed efficaci per ogni tipologia di p.a. (un ministero, una Asl, un Comune, una Università, ecc.): è, dunque, opportuno affidare alla costituenda Agenzia il compito di definire regole e *standard* di riferimento a cui le singole amministrazioni dovranno attenersi nella costituzione dei nuclei di valutazione, uffici di controllo interno ed organismi analoghi, comunque denominati.
4. E’ opportuno ribadire la preferenza per organismi “misti”, costituiti da dirigenti della p.a. e da esperti esterni alla p.a.; si può ipotizzare che, almeno in alcune amministrazioni, siano coinvolti nell’organo di controllo interno un esperto designato dai dipendenti (ad esempio, dalla Rsu) ed uno designato da associazioni di cittadini, utenti, consumatori.

Quarta ipotesi di lavoro: riflessione sulla lettera f) del secondo comma

1. Nel caso in cui (come qui auspicato) l’Agenzia assuma una configurazione istituzionale e organizzativa di forte efficacia, alcuni compiti “ispettivi” potrebbero essere affidati ad essa, piuttosto che al Dipartimento della funzione pubblica (anzitutto, quelli sulla concretezza, coerenza e razionalità dei sistemi di valutazione, o sulla composizione e il funzionamento degli organi di controllo interno).
2. In ogni caso, l’“ampliamento” dei poteri ispettivi va chiarito e circoscritto, per evitare una deriva “gerarchica” delle pp.aa. (con seri dubbi di legittimità costituzionale per le amministrazioni delle autonomie territoriali e funzionali).

Articolo 4

Prima ipotesi di lavoro: trattare unitariamente le lettere a), b) ed f) del secondo comma

1. Le tre disposizioni citate reiterano in modo diverso lo stesso principio: i CCNL debbono riservare una quota adeguata della retribuzione (degli incrementi retributivi?) ai sistemi premianti (retribuzione di risultato per dirigenti e funzionari con particolari responsabilità; incentivi per la produttività e la qualità della prestazione individuale o collettiva per la generalità dei dipendenti); non è illegittima una disposizione di legge che stabilisca un vincolo per i contratti; è, invece, di assai dubbia legittimità una disposizione che determini unilateralmente l’articolazione della struttura del salario.

2. Non appare molto convincente (nell'esperienza pratica, ad esempio, può essere richiamata l'applicazione dell'art.15, quinto comma, del CCNL 1.4.1999 del comparto regioni e autonomie locali) il riferimento ai processi di ristrutturazione e razionalizzazione, di cui alla lettera *b*), e riflessioni analoghe si potrebbero fare sulla lettera *f*); sarebbe più opportuno (ma, a nostro avviso, si tratta di materia riservata al contratto) subordinare ogni incremento delle c.d. "risorse decentrate" – entro percentuali predeterminate dal CCNL – al raggiungimento di traguardi di "virtuosità" organizzativa, gestionale e finanziaria stabiliti dai medesimi contratti nazionali (e, forse, "vigilati" dall'Agenzia).

Seconda ipotesi di lavoro: modificare la lettera *c*) del secondo comma

1. E' essenziale evitare la sostanziale "legificazione" delle progressioni meramente economiche (le "progressioni economiche orizzontali", nel linguaggio del CCNL del comparto regioni-autonomie locali, oggetto di un forte ripensamento critico da parte del corrispondente "comitato di settore"): è sufficiente aggiungere, dopo le parole "progressioni meramente economiche", l'inciso "quando previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro".
2. E' opportuno "declinare" i principi di selettività: ad esempio, precisando che tali principi debbono essere "correlati all'accrescimento professionale, anche a seguito di percorsi formativi, ed ai risultati individuali e/o collettivi conseguiti nell'attività lavorativa".

Terza ipotesi di lavoro: sopprimere la lettera *d*) del secondo comma

1. Appare sbagliata e impraticabile l'ipotesi di prescrivere l'accesso dall'esterno alle posizioni apicali delle diverse categorie (varrebbe persino per la posizione B7 del comparto regioni-autonomie locali: la posizione dove sono collocati commessi, operai, autisti, giardinieri, il personale ausiliario scolastico, ecc.!), ma anche se la disposizione fosse riformulata per limitarne l'oggetto all'area pre-dirigenziale (la categoria C del comparto ministeri; la categoria D del comparto regioni-autonomie locali), si tratterebbe di una impropria e dannosa intromissione in ambiti davvero propri della contrattazione collettiva: l'ordinamento professionale, con l'articolazione in livelli o categorie; la previsione se vi debbano essere progressioni meramente economiche all'interno di tali livelli o categorie; la loro disciplina (*vedi quanto già precisato nella "seconda ipotesi di lavoro"*).

Quarta ipotesi di lavoro: modificare la lettera *e*) del secondo comma

1. Condividendo lo spirito della disposizione, si tratta di evitarne la contraddizione con le norme – ad esempio quella fissata dall'art.91, terzo comma, del d.lgs. 267/2000 – riferite a "particolari profili o figure professionali caratterizzati da una professionalità acquisibile esclusivamente all'interno dell'ente". E' sufficiente, a questo proposito, aggiungere in fine: "salvo particolari profili o figure professionali – *individuati dai contratti collettivi nazionali di*

lavoro – che siano caratterizzati da professionalità acquisibile esclusivamente all'interno dell'ente"; senza questa precisazione, si rischia altrimenti di dover rincorrere le eccezioni (ad esempio nei corpi di polizia, statali o locali), oppure di aprire la porta ad interpretazioni in ambito locale troppo facilmente elusive del sacrosanto principio stabilito dalla lettera e) e ribadito dalla costante giurisprudenza amministrativa.

Articolo 5

Prima ipotesi di lavoro: riformulare la lettera d) del secondo comma

1. Anche in questo caso, un principio sostanzialmente condiviso deve essere meglio formulato per evitarne una interpretazione unilaterale: il divieto di conferma dell'incarico dirigenziale "in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, secondo i sistemi di valutazione adottati dall'amministrazione" deve essere completato e meglio articolato, prevedendo che, in presenza di un sistema di valutazione che risponda ai requisiti di cui all'articolo 2 (validato da parte dell'Agenzia), non possa essere confermato l'incarico dirigenziale a fronte di risultati inadeguati, e simmetricamente non possa essere revocato l'incarico, o negata la sua conferma, a fronte di risultati pienamente raggiunti (sarà compito dell'Amministrazione fissare obiettivi seri e "sfidanti", che consentano davvero di apprezzare l'operato del dirigente nell'incarico che gli è stato conferito).
2. L'ultima parte della lettera d) – da "limitando i casi di conferimento" fino a "estranei alla pubblica amministrazione" – dovrebbe essere arricchita e precisata, forse facendone una "lettera" autonoma, per evitare di oscillare tra due estremi parimenti dannosi: una generica declamazione, che nulla cambi rispetto alle discutibili prassi del recente passato, o una troppo drastica cesura rispetto alle norme che hanno consentito l'immissione nell'amministrazione di professionalità maturate in altri contesti, con risultati spesso apprezzabili per efficacia e capacità innovativa.
3. In particolare, occorre chiarire quali siano i "casi" (ad esempio, la massima posizione apicale di ogni amministrazione – direttore generale nei Comuni, segretario generale o capo dipartimento nei Ministeri – oppure le posizioni che comportano una speciale partecipazione alle funzioni di indirizzo e controllo proprie degli organi di governo, o ancora le posizioni caratterizzate dalla necessità di particolari competenze specialistiche, quando non vi siano negli organici dell'amministrazione professionalità equivalenti), e si può aprire una riflessione sulla predisposizione di albi con una "certificazione di qualità", che permettano di evitare un uso disinvoltamente arbitrario-clientelare nelle assunzioni di dirigenti a tempo determinato, aprendo invece ad un trasparente "mercato delle professionalità qualificate al servizio della p.a." (naturalmente, deve essere escluso qualsiasi meccanismo "garantista", quale quello fin qui previsto per i segretari comunali e provinciali in "disponibilità").

Seconda ipotesi di lavoro: trattare unitariamente le lettere f) e i) del secondo comma

1. Le due disposizioni potrebbero forse essere semplicemente soppresse, se e in quanto l'articolo 2 sia stato efficacemente emendato secondo le ipotesi di lavoro qui indicate (*cf.* articolo 2, "seconda ipotesi di lavoro", n.5).
2. Peraltro, la regola prevista dalla lettera *f*) è assai discutibile: se l'amministrazione (o la sua articolazione funzionale) ha davvero raggiunto *performances* di eccellenza, oggettivamente valutate, perché negare la possibilità che un numero elevato di dirigenti – in ipotesi persino tutti – abbia meritato la retribuzione di risultati ai suoi massimi livelli?

Terza ipotesi di lavoro: riformulare la lettera *g*) del secondo comma

1. L'obiettivo proposto appare incongruo, o comunque mal formulato: se si ipotizzano "incompatibilità" con le appartenenze sindacali o politiche, sono fortissimi i dubbi di legittimità costituzionale *ex artt.* 39, 49 e 98; se ci si riferisce alle incompatibilità già stabilite dalla legge (ad esempio per gli organi delle amministrazioni locali, o per le commissioni di concorso *ex art.*35 del d.lgs. n. 165 del 2001), non si comprende cosa si debba aggiungere e perché; se si intende "svincolare" i dirigenti dai vertici politici dell'amministrazione di appartenenza, occorrerebbe lavorare sul procedimento di conferimento degli incarichi, ma valutandone bene le implicazioni.
2. Per cogliere lo "spirito" della disposizione, si può piuttosto mirare a concrete e note patologie: ad esempio, sulla composizione della delegazione trattante di parte pubblica nella contrattazione decentrata-integrativa, per escludere che in quella per i dipendenti di qualifica non dirigenziale siano inclusi dirigenti dell'amministrazione che ricoprono cariche nelle oo.ss., ed escludere comunque che nella delegazione di parte pubblica che tratta il contratto decentrato per la dirigenza siano inclusi dirigenti dell'amministrazione medesima (che inevitabilmente farebbero "due parti in commedia", con un vistoso conflitto di interessi).
3. In coerenza con quanto stabilito sui dirigenti a tempo determinato (*cf.* prima ipotesi di lavoro, n.2), si potrebbe, inoltre, vietare l'assunzione a tempo determinato con qualifica dirigenziale, al di fuori degli uffici di diretta collaborazione (insomma: con compiti gestionali), di persone che negli ultimi anni abbiano ricoperto cariche elettive, siano stati candidati – ancorché non eletti – per gli organi della medesima amministrazione, o siano stati parte degli uffici di diretta collaborazione.