

**Senato della Repubblica**  
**I Commissione Affari Costituzionali**  
(Disegni di legge n. 847 e n. 746)

*Audizione del 10.09.2008*

**Prof. Giovanni Valotti**

*Direttore Corso di Laurea in Economia e Management delle Amministrazioni Pubbliche e delle Istituzioni Internazionali - Università Bocconi*

L'evoluzione della disciplina del lavoro pubblico ha visto il susseguirsi di numerosi provvedimenti normativi negli ultimi due decenni (L. 93/83, D.lgs 29/93, D. lgs 80/98, D. lgs 165/01, ecc.). A questi si sono aggiunte le innovazioni previste dai Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro, per i diversi comparti, a partire dalla fine degli anni '90.

Equiparazione pubblico e privato, valutazione, meritocrazia e maggiore flessibilità, sono stati i principi cardine, condivisibili, che hanno guidato il percorso di riforma.

Deludenti, in realtà, sono stati i risultati in fase applicativa. Grande opacità sui risultati prodotti dalle amministrazioni pubbliche, deboli sistemi di valutazione delle amministrazioni e dei dipendenti, utilizzo improprio delle nuove leve disponibili (incentivi a pioggia, progressioni economiche indifferenziate, percorsi di carriera legati a requisiti formali e non a risultati sostanziali, ecc.), scarsa responsabilizzazione dei dirigenti sui risultati e sulla gestione dei collaboratori, basso livello della contrattazione decentrata (che spesso ha tradito negli accordi di ente i principi sanciti nei contratti nazionali), sono i principali limiti riscontrati nella maggior parte delle esperienze e risultanti anche da diverse ricerche sul tema. Ciò non toglie che esistano alcuni casi di amministrazioni virtuose, che andrebbero valorizzati, ma è possibile affermare che il percorso di riforma non ha saputo fino ad ora imprimere una svolta al sistema delle amministrazioni pubbliche nel suo insieme.

Assolutamente condivisibile e necessario appare, quindi, il rilancio del tema previsto sia dal DDL 847 che dal DDL 746.

L'opinione pubblica e gli stessi dipendenti pubblici, sicuramente i migliori, chiedono più efficienza, qualità e meritocrazia.

Il punto di fondo è come riuscire ad applicare questi principi, a fronte dei fallimenti degli anni passati (ricordiamo che gli incentivi per il miglioramento della produttività datano almeno 25 anni di esperienze applicative, non soddisfacenti).

Debole, quanto meno non sufficiente, è la motivazione culturale. O meglio, se il problema è di cultura organizzativa, c'è da chiedersi perché in oltre vent'anni non si è riusciti a modificare la stessa.

La tesi di fondo, qui sostenuta, è che orientamento ai risultati e merito si affermino solo laddove esista un'effettiva pressione sui risultati. Le amministrazioni pubbliche, non operando tipicamente

in condizioni di concorrenza, non hanno saputo nei fatti creare sistemi alternativi alla pressione sui risultati naturalmente prodotta, nel caso delle imprese private, dal mercato.

Due sono le leve fondamentali per generare una diversa tensione al risultato in contesti non di mercato: la trasparenza (non degli atti, ma dei programmi e dei risultati raggiunti) e la maggiore forza assegnata agli utenti/cittadini (attraverso la possibilità di scelta del fornitore di servizi o la possibilità di meccanismi di ristoro in caso di prestazioni insoddisfacenti).

In questa prospettiva, anche rifacendosi alle migliori esperienze internazionali, emergono le seguenti esigenze di fondo:

- *Definire le **dimensioni fondamentali della performance*** di una amministrazione pubblica; quando un ente o un'amministrazione è ben performante? Si ritiene che siano dimensioni fondamentali di valutazione:
  - *l'impatto dell'azione amministrativa* (effetto finale sui bisogni, outcome);
  - *la qualità dell'azione amministrativa*: grado di attuazione dei programmi e degli obiettivi; rispetto delle fasi e dei tempi, degli standard qualitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse finanziarie; qualità e quantità degli output prodotti; efficiente impiego delle risorse; equilibrio economico-finanziario dell'ente, contenimento e razionalizzazione della spesa; modernizzazione e miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze detenute; sviluppo del sistema di relazioni con gli interlocutori esterni, cittadini, utenti, altri enti, imprese, stakeholder più in generale; rispetto della legalità e della correttezza amministrativa;
  - *la competitività*: comparazione di alternative al perseguimento dei medesimi fini istituzionali (ricorso al mercato, affidamento delle funzioni e dei servizi ad altri enti, affidamento al settore privato attraverso forme contrattuali, ecc.); benchmarking di performance analoghe per natura conseguite da amministrazioni pubbliche similari (individuazione di best performer e di performance medie rispetto ai diversi ambiti di attività); evoluzione della performance del singolo ente nel tempo (individuazione di trend di miglioramento o peggioramento dei risultati prodotti);
  - *il gradimento dei destinatari*: analisi di customer satisfaction.
- Rendere *obbligatoria* la **valutazione della performance** di tutte le amministrazioni pubbliche;
- Introdurre a livello di sistema, meccanismi che valorizzino la **buona performance** (performance distintiva) delle singole amministrazioni, ad esempio attraverso il trasferimento di risorse finanziarie;
- Collegare **incarichi, carriere, aumenti retributivi, premi e sanzioni** alla performance, individuale e dell'organizzazione;
- Rendere **trasparente** la performance (individuale e dell'organizzazione nel suo insieme), attraverso tutti i possibili mezzi di comunicazione.

*Nello specifico*, con riguardo ai DDL 847 e 746 in discussione, si ritiene che entrambi, seppure con impostazioni e logiche diverse, si muovano nella direzione sopra indicata, ribadendo con forza i principi guida del rinnovamento del lavoro pubblico e delle amministrazioni nel loro insieme.

In particolare, con riguardo al **DDL 847**, si formulano le seguenti osservazioni:

- il disegno di legge è condivisibile nell'impostazione generale ed in particolare per l'enfasi posta sui temi del merito, della premialità, della responsabilizzazione dei dirigenti, della chiara distinzione tra le prerogative del datore di lavoro e quelle, altrettanto importanti, delle organizzazioni sindacali;
- anche il grado di approfondimento dei temi affrontati appare adeguato, configurandosi il disegno quale norma di indirizzo generale e ritenendosi più opportuno rimandare ai provvedimenti attuativi la disciplina di dettaglio, mantenendo comunque anche a questo secondo livello un'attenzione alla salvaguardia dell'autonomia e responsabilità organizzativa delle singole amministrazioni;
- andrebbe, in ogni caso, meglio esplicitato l'ambito di applicazione del disegno di legge, forse, per chiarezza, anche con un articolo dedicato; a volte infatti il disegno di legge esplicitamente limita il proprio ambito alle amministrazioni centrali, mentre in altri passaggi sembra emergere un'applicazione più estesa;
- delicati appaiono i passaggi relativi: alle materie riservate alla legge rispetto alla contrattazione collettiva; al ricorso ai meccanismi concorsuali per le progressioni di carriera; alla limitazione degli incarichi dirigenziali per i non appartenenti ai ruoli; al riordino degli organismi che svolgono funzioni di controllo e valutazione. Su questi aspetti si ritiene che non debba essere corso il rischio di ritorno a situazioni precedenti alle ultime riforme che, nei fatti, avevano prodotto rigidità e allontanato pubblico e privato.

Al fine di dare un *contributo operativo*, si suggeriscono le seguenti *possibili modifiche* puntuali all'attuale testo di disegno di legge:

- **Art. 1, comma 1, lett. c ed f:**

c) introduzione di sistemi di valutazione del personale e delle strutture, finalizzati ad assicurare funzioni e servizi conformi agli standard internazionali di qualità, nonché la crescita professionale e la motivazione dei dipendenti.

f) valorizzazione delle qualità personali e delle competenze per l'accesso al lavoro pubblico, oltre che dei risultati conseguiti per le progressioni di carriera.

- **Art. 1, commi 4 e 5:**

da raccordare in un unico articolo relativo alla definizione dell'ambito di applicazione.

- **Art. 2, commi 1 e 2:**

comma 1. (...) tra le materie sottoposte alla legge, ad atti organizzativi e di gestione e quelle sottoposte alla contrattazione.

comma 2, lett. b), 5) criteri generali in materia di percorsi di carriera e dinamiche retributive individuali.

- **Art. 3, commi 1 e 2:**

Comma 1 (.....) al fine di assicurare elevati standard di performance qualitativa e quantitativa.

Comma 1, lett. a) (.....) la corrispondenza delle attività svolte, dei servizi e dei prodotti resi ad oggettivi standard di qualità ed efficienza, rilevati anche a livello internazionale.

Comma 2, lett. b) prevedere l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di predisporre, con periodicità annuale, un performance report, che consenta di apprezzare, anche per comparazione rispetto ad alternative di mercato o ad amministrazioni similari, l'impatto dell'azione amministrativa, l'efficacia e l'efficienza gestionale, la qualità delle attività svolte e dei servizi resi, il gradimento dei destinatari, la produttività del personale.

Comma 2, lettera c):

punto 1) attuale punto 2) del decreto;

punto 2) trasparenza nei processi di nomina;

punto 3) assicurazione della piena autonomia nell'esercizio delle funzioni assegnate.

Comma 2, lettera d):

Va definito se l'ambito di applicazione è limitato alle amministrazioni centrali (nel disegno di legge 746 l'ambito di applicazione è esteso);

eliminare "a titolo gratuito".

Comma 2, lettera e):

assicurare la totale accessibilità dei dati relativi alle funzioni svolte e ai servizi resi dalla pubblica amministrazione, la comprensibilità dei programmi, progetti ed obiettivi, la trasparenza degli indicatori e delle valutazioni operate da ciascuna pubblica amministrazione.

## **Art. 4, commi 1 e 2**

Comma 1, punto 1: (.....) l'affermazione del principio di selettività, collegato a competenze distintive ed ai risultati conseguiti, nelle progressioni di carriera, negli aumenti retributivi e nel riconoscimento degli incentivi;

Comma 2, lettere a): eliminare "secondo criteri oggettivi";

Comma 2, lettera c): stabilire che gli aumenti retributivi avvengano secondo principi di selettività a fronte di performance individuali distintive registrate su base pluriennale;

Comma 2, lettera e): abolire.

## **Art. 5, comma 2**

Comma 2, lettera b) (...) delle risorse umane assegnate, sull'efficienza della relativa struttura e sull'uso improprio dei sistemi premianti.

Comma 2, lettera c) abolire.

Comma 2, lettera d) abolire da (...) e limitando i casi di conferimento....degli incarichi ai dirigenti non appartenenti ai ruoli ed ai soggetti estranei alla pubblica amministrazione.

Sostituirei con : Gli incarichi ai dirigenti non appartenenti ai ruoli e ai soggetti estranei alla pubblica amministrazione devono essere affidati sulla base di procedure selettive e trasparenti, anche attraverso il ricorso ad organismi specializzati.

Comma 2, lettera l) Prevedere meccanismi di riduzione delle risorse disponibili per le amministrazioni che non rendono effettivi e trasparenti i sistemi di definizione di programmi ed obiettivi, di valutazione della performance delle strutture, dei dirigenti e dei dipendenti.

Con riguardo infine al **DDL n. 746**, seppure a fronte di una diversa impostazione, si ravvisa una sostanziale vicinanza dei principi generali enunciati all'interno dello stesso rispetto a quanto previsto dal DDL n. 847.

La differenza sostanziale è ravvisabile nel diverso peso e strutturazione riconosciuto alla proposta "Autorità per la trasparenza e la valutazione delle pubbliche amministrazioni".

Tuttavia, si ritiene che la questione possa essere utilmente affrontata nell'ambito del riordino degli organismi che svolgono funzioni di controllo e valutazione previsto dal DDL n. 847 (art. 3, comma 2).

In effetti, l'eventuale attivazione di un nuovo organismo andrebbe valutata, a parere di scrive, nell'ambito di un più generale ridisegno delle competenze degli organismi attualmente esistenti e che, a vario titolo e con diversi strumenti, intervengono o possono intervenire in materia (Corte dei Conti, Servizi di controllo interno, Nuclei di valutazione, ecc.).

In altri termini, si ritiene fondamentale il potenziamento del sistema dei controlli sui risultati o meglio, come sopra descritto, sulla performance. In questa direzione sarebbe opportuno un raccordo delle diverse normative al riguardo esistenti ed una riprogettazione integrata del sistema degli organismi di controllo, ai diversi livelli, al fine di promuoverne l'azione coerente e coordinata.

Il rischio è viceversa, di istituire un organismo aggiuntivo nei fatti limitato nei poteri e nella capacità di intervento.

Al tempo stesso, fatto salvo il rilievo e l'importanza del presidio delle funzioni assegnate alla Authority proposta, andrebbe valutato se lo svolgimento delle attività prevista potrebbe o meno essere affidato ad organismi esistenti, anche attraverso una significativa ridefinizione del relativo mandato e composizione.

Non da ultimo, si ritiene in ogni caso che alcune indicazioni del DDL. n. 746 potrebbero essere utilmente recepite dal DDL. n. 847.

Tra queste si segnalano: il principio della trasparenza (art. 1 DDL. n. 746); il programma per la trasparenza (art. 4 DDL n. 746).

Infine, le indicazioni relative al portale per la trasparenza (art. 6 DDL n. 746), così come altre proposte, potrebbero, nella logica di impostazione del DDL. n. 847, essere recepite nei decreti

attuativi, insieme ad altre misure operative finalizzate a dare la necessaria pubblicità alle performance delle amministrazioni pubbliche.

10 settembre 2008

Giovanni Valotti

Università Bocconi