

“La valutazione della dirigenza pubblica dopo la riforma Brunetta”. Attuali assetti e criticità emergenti nelle Agenzie fiscali. Il caso dell’Agenzia del Territorio.*¹
di Salvatore Lazzara

SOMMARIO: 1. Abstract; 2. Le fonti normative sui controlli antecedenti alla riforma Brunetta; 3. L’impatto della riforma Brunetta sul sistema dei controlli interni; 4. Dal sistema dei controlli interni al ciclo della performance; 5. Ruolo della dirigenza nel nuovo contesto normativo. Fra etica e organizzazione; 6. La valutazione della dirigenza pubblica dopo la riforma Brunetta; 7. Il ciclo di gestione della valutazione: performance, merito, premialità; 8. Attuali assetti e criticità emergenti; 9. La valutazione come problema di cultura organizzativa; 10. Un contesto operativo per la valutazione. Il caso dell’Agenzia del Territorio; 11. Conclusioni.

1. Abstract

Obiettivo di questo lavoro è analizzare alcuni ambiti di applicazione del D.lgs. 150/2009, la cosiddetta “riforma Brunetta”. In particolare sarà fatto riferimento alle novità introdotte dal decreto sul processo di valutazione delle prestazioni dirigenziali, inserite nel più ampio contesto del ciclo della *performance*, e intesa essa stessa come processo complesso, dalle molteplici implicazioni di tipo regolativo/normativo e organizzativo. Si cercherà di comprendere, a distanza già di qualche anno dalla pubblicazione del Decreto, e in seguito ai recenti cambiamenti ed evoluzioni rilevanti nello scenario politico ed economico del nostro paese, se e in che termini si sia data la giusta rilevanza a questo processo, nel più ampio tentativo di rinnovamento delle logiche funzionali e degli assetti regolativi del lavoro pubblico. Se infatti l’ambizione dichiarata di questa riforma era stata quella di ricondurre il rapporto di lavoro pubblico ad una *capacità produttiva di valore per il sistema paese*, che da più parti si sosteneva essere perduta, il disegno sottostante al decreto individuava quali elementi di criticità del sistema la divergenza, nell’ordinamento dei diritti, con il lavoro privato, l’inefficacia del sistema di contrattazione collettiva, la debolezza delle metodologie di valutazione, la carenza di meritocrazia, la fragilità del sistema delle responsabilità.

Il D.lgs 150/99 si proponeva quindi come risposta sistematica a tutte queste criticità. Questo approccio, dalla forte proiezione simbolica e retorica, si discostava notevolmente da quelli che avevano guidato fino alla fine degli anni '90 il dibattito interno ed esterno alla stessa Pa, nei contesti di tipo organizzativo e giurisprudenziale, e in parte ha marcato fin da subito una differenza interpretativa e operativa, ad esempio, in un diverso orientamento delle tematiche legate al sistema dei controlli interni, al controllo di gestione e alla valutazione della prestazione della dirigenza pubblica, con la conseguente ricaduta in termini di premialità e di progressione di carriera, di definizione del potere autoritativo e sanzionatorio, attraverso il quale se ne ridefinisce il ruolo.

È a nostro avviso evidente già alla lettura del D.lgs.150/2009, quanto lo sforzo e la focalizzazione tematica del legislatore siano stati incentrati, da un punto di vista generale, sulla promozione di un miglioramento dell’organizzazione del lavoro nelle Pa, in particolare operando

¹ Questo articolo è tratto dall’elaborato finale dell’Autore per il Master in Organizzazione e funzionamento della PA, anno 2011 – 2012. Le opinioni espresse al suo interno impegnano soltanto l’Autore. Si ringraziano per il supporto il Prof. G. D’Alessio e la Dr.ssa D. Bolognino.

una ridefinizione del rapporto fra legge e contrattazione, fatto questo di non poca conseguenza sul sistema complessivo dell'organizzazione; ma soprattutto ribadendo l'esigenza di un aumento degli standard di qualità ed efficienza delle funzioni e dei servizi, proprio attraverso l'incentivazione e la premialità per il personale e la dirigenza, inserendo quindi elementi di selettività e di meritocrazia, da un lato, e strumenti di tipo sanzionatorio e disciplinare più definiti e chiari, dall'altro. Tutto questo in una cornice di massima trasparenza dell'amministrazione nei confronti del cittadino e di garanzia della legalità.

Il dato di partenza è il seguente: la pubblica amministrazione produce beni e servizi che sono determinati per il funzionamento degli altri settori produttivi del sistema paese, e che però non hanno un prezzo, ma soltanto un costo non verificato dal mercato. Poiché opera fuori dal mercato, essa si trova, inoltre, in una condizione protetta rispetto alle logiche di concorrenza. Di qui la difficoltà di innestare meccanismi di autoregolazione e di contrasto dell'inefficienza².

In questo contesto la riforma ha inteso quindi operare un ri-orientamento di concetti, apparati normativi e strumenti, restituendo alla parte datoriale pubblica la definizione di tutti quei profili del rapporto di lavoro che implicano l'immediato esercizio dei *poteri di organizzazione e di gestione*. Nel quadro appena descritto ha assunto una centralità forte il ruolo del dirigente pubblico, che si è rafforzato (almeno nelle intenzioni del legislatore) nel momento in cui la riforma lo ha ridefinito, a partire dalla sua partecipazione al ciclo della *performance* dell'organizzazione di appartenenza (assegnandogli, tra le righe del testo normativo, più volte un ruolo da protagonista, nella misurazione della *performance* organizzativa, individuale e di gruppo, del proprio personale), ed a tutti gli aspetti di premialità e di selezione del merito, così come a quelli legati alla potestà disciplinare. Questa parte della riforma peraltro è quella che maggiormente assume un carattere di innovatività, definendo un *corpus* di norme originale che si discosta dai testi legislativi già vigenti, sia in materia di controlli che di gestione del personale nel pubblico impiego. Fino al D.lgs. 150/2009, i precedenti interventi legislativi riformatori del lavoro pubblico si erano ispirati ad alcuni principi fondamentali: la separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa, il rafforzamento dell'autonomia e della responsabilità dirigenziale, la privatizzazione del rapporto di lavoro, l'introduzione di tecniche manageriali tipiche del settore privato, anche in materia di gestione delle risorse umane, ma soprattutto un potenziamento della contrattazione collettiva, anche di secondo livello. Secondo un'impostazione tipica del *New Public Management*, si era infatti puntato a rimuovere le differenze fra settore pubblico e privato. Sul piano dell'applicazione concreta di questi principi, si è però riscontrata l'emersione di una serie di criticità, talvolta determinate proprio dal modo con cui risultava delineato il ruolo e la disciplina della dirigenza; da tale consapevolezza ha preso quindi le mosse il legislatore del 2009, con le conseguenze che proveremo a descrivere in questo lavoro.

Si cercherà di descrivere le modalità con cui, attraverso una forte focalizzazione sui temi della valutazione della dirigenza (e del personale) e con un' enfasi sulla "*retorica della performance*" la riforma Brunetta si proponga un vero e proprio ridisegno del ruolo della dirigenza pubblica, giocato in un bilanciamento fra etica e organizzazione, attraverso una diversa strutturazione del sistema integrato di gestione del personale (aspetti premiali, valutativi, sanzionatori) all'interno del quale lo spazio di azione della dirigenza appare notevolmente mutato. In questo senso si propone, dopo alcuni anni di presenza della riforma Brunetta nello spazio amministrativo, un'analisi di alcune criticità emergenti nella sua applicazione, caratterizzate per lo più dalle difficoltà di radicare, nel tessuto connettivo della Pa, la cultura della valutazione come fatto organizzativo centrale per la

² Cfr. Deodato C., Frettoni F., *La riforma Brunetta: le nuove regole del lavoro pubblico*. Nel diritto editore, Roma, 2009. Pag. 21.

gestione del cambiamento e per il miglioramento continuo. Verrà a tale proposito analizzato il caso dell'Agenda del Territorio (agenzia fiscale di recente incorporata all'interno dell'Agenda delle Entrate), e in particolare ci si concentrerà sul ciclo di gestione della *performance*. Quello che si vuole mettere in evidenza è soprattutto il forte impatto "retorico e simbolico" della riforma Brunetta, che presentandosi come riforma del "come" più che come riforma del "cosa", ha voluto rappresentare un punto di svolta nella ormai più che decennale storia della tematica dei controlli interni, in particolare, della crescita culturale della dirigenza pubblica e della sua valutazione secondo criteri meritocratici e, più in generale, del cambiamento organizzativo della Pa.

2. Le fonti normative sui controlli antecedenti alla riforma Brunetta.

Il primo riconoscimento della necessità di introdurre meccanismi di controllo sull'azione amministrativa è rintracciabile in Italia in un Regio Decreto del 1923, che attribuisce al Ministero del Tesoro non solo la prerogativa del controllo di legittimità degli atti e di correttezza contabile delle procedure di spesa, ma individua anche un controllo di 'proficuità' (o di merito finanziario) che può essere interpretato come l'antesignano di quei controlli interni di efficacia, efficienza ed economicità poi sviluppati dalle riforme degli anni Novanta³ e in fondo confermati anche dal decreto in esame. La cultura dell'adempimento burocratico e la concezione di un'amministrazione sovraordinata nei confronti dei cittadini determinerà, per circa un secolo, la predominanza di sistemi di controllo esterni volti a "verificare l'efficienza e il contenimento dei costi della pubblica amministrazione"⁴ ed esercitati principalmente dalla Corte dei Conti.

Il *New Public Management*⁵, come sviluppo di un approccio economico all'analisi della pubblica amministrazione, rafforzerà l'idea che le tecniche di gestione manageriale tipiche del settore privato sono in grado di garantire il superamento dei problemi di inefficienza produttiva e crisi di legittimità degli apparati pubblici degli anni Ottanta, nonché di assicurare una gestione più efficace dei dipendenti pubblici. Ispirato ai principi di responsabilità di *budget*, di controllo di gestione, di separazione tra politica e amministrazione, di valutazione del personale⁶, il NPM segna una profonda revisione, dei principi che guidano l'azione delle amministrazioni. Le burocrazie tradizionali, infatti, operavano con un forte senso di subordinazione rispetto alle indicazioni di derivazione politica, con una decisa specializzazione dei compiti e gerarchia degli uffici, nonché con l'obiettivo principale di applicare norme impersonali seguendo processi standardizzati. Il modello amministrativo proposto dal NPM, invece, si fonda sulla rivalutazione della discrezionalità decisionale del singolo dipendente pubblico (in grado di lavorare per obiettivi) e su un diffuso senso di responsabilità che coinvolge tutti i livelli amministrativi rispetto al risultato da ottenere.

Se nel primo caso i principi cardine dell'etica pubblica sono l'*imparzialità* e l'*impersonalità* nell'applicazione della norma, nel secondo modello organizzativo invece le parole-chiave degli apparati pubblici diventano *efficacia*, *efficienza* ed *economicità* da conseguirsi attraverso i metodi della pianificazione, della programmazione e del controllo. In entrambi i casi, condizione

³ Hinna L., *Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, CEDAM, Milano, 2002.

⁴ Vandelli L. (a cura di), *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, Franco Angeli, Milano, 2009.

⁵ Hood C., *A Public Management for All Seasons?*, «Public Administration», 69, n. 1, 1991, p. 3-19. Osborne D. e Gaebler T., *Dirigere e governare*, Garzanti, Milano, 1995 (ed. or. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Reading, Mass., 1992).

⁶ OECD, *Governance in transition. Public management reforms in OECD countries*. OECD Publications, Paris, 1995.

fondamentale per una buona amministrazione è l'introduzione di un sistema di controlli sull'operato dei funzionari pubblici che può andare dal *controllo preventivo atto per atto*, formale e finalizzato a verificare la legittimità dell'azione rispetto alle indicazioni normative (tipico delle amministrazioni burocratiche che si richiamano alla tradizione amministrativa francese), al *controllo sull'azione amministrativa*, volto invece a verificare lo svolgersi dell'azione e l'esito raggiunto (particolarmente diffusi nei contesti amministrativi anglosassoni).

Conseguentemente all'innesto dei principi della cultura economico-aziendale operato dal nuovo paradigma di amministrazione imprenditoriale⁷, interpretato dalla scuola del *New Public Management* si registra, anche in Italia, l'approvazione di una serie di interventi normativi orientati a riformare il sistema dei controlli a partire dalla legge n. 241/1990 fino al decreto legislativo n. 286/1999.

Nonostante l'impegno profuso dai diversi governi (prima Amato, poi Berlusconi ed infine Prodi) nel declinare i principi della valutazione e del controllo strategico, con l'indicazione di specifici strumenti per rendere operativi i sistemi di controllo⁸, i risultati del quadro di attuazione⁹ della riforma del sistema dei controlli non erano soddisfacenti: nel 2006 solo in tre ministeri il sistema di controllo di gestione risultava in fase di funzionamento, in 4 era in avvio la sperimentazione, mentre negli altri casi era ancora allo studio o in fase di progettazione. Le ragioni di questo *deficit* implementativo sono da considerarsi analoghe a quelle che, in una prospettiva più ampia, giustificavano la limitata diffusione delle logiche manageriali nel sistema amministrativo italiano: la mancanza di risorse adeguate, lo scarso radicamento della funzione di programmazione e controllo nella cultura organizzativa della Pa ed, infine, l'ambiguità delle funzioni assegnate agli organi centrali di coordinamento e di valutazione¹⁰.

Il sostanziale fallimento della supposta centralità del sistema dei controlli, a garanzia tanto dell'imparzialità quanto del buon andamento degli apparati amministrativi, è ascrivibile a nostro avviso non solo alla resistenza culturale della dirigenza ad essere oggetto di valutazione, ma anche al fatto che *la politica ha rinunciato a definire strategie, a governare per politiche*. Assumendo infatti come definizione di 'politica dell'etica pubblica' "l'insieme delle misure e degli interventi (di carattere legislativo, ma anche consistenti di operazioni organizzative interne alle singole amministrazioni, nonché operazioni di carattere formativo e culturale rispetto alle diverse categorie di pubblici agenti) tesi ad ottenere da parte dei pubblici agenti modalità di azione e comportamenti conformi ai principi dell'etica pubblica"¹¹, possiamo affermare che gli sviluppi della riforma perseguiti sotto il successivo governo Prodi hanno segnato il punto finale della 'parabola dei controlli' iniziata nel 1993. Con la Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007¹², del resto, che declina il sistema dei controlli semplicemente come un meccanismo

⁷ d'Albergo E., Vaselli P., *Un'amministrazione imprenditoriale*, SEAM, Roma, 1997.

⁸ La prima Direttiva (Amato/Bassanini) viene emanata dal Presidente del Consiglio dei Ministri nel dicembre del 2000. A questa segue, nel dicembre 2001, la Direttiva Berlusconi/Frattini e nel 2002 la Direttiva Berlusconi/Frattini 2. Successivamente, nel 2004, viene emanata la direttiva Berlusconi/Scajola (allora Ministro per l'attuazione del programma di governo) ed infine nel 2006, con il Governo di centro-sinistra, viene elaborata la direttiva Prodi/Santagata (Dente e Piraino 2008).

⁹http://www.governo.it/Presidenza/controllo_strategico/pubblicazioni.html.

¹⁰ Dente B. e Piraino N., *La parabola dei controlli interni nelle amministrazioni dello Stato*, relazione presentata al convegno Il sistema amministrativo a dieci anni dalla 'Riforma Bassanini', Università degli Studi Roma Tre, 30-31 gennaio, 2008.

¹¹ Cerulli Irelli V., *Per una politica dell'etica pubblica: controlli e disciplina delle funzioni amministrative*, in Vandelli L. a cura di, op. cit.

¹² Il riferimento è alla cosiddetta Direttiva Prodi/Santagata che propone un nuovo sistema di *governance* delle amministrazioni centrali basato su una più profonda connessione tra pianificazione strategica e pianificazione

per assicurare la razionalizzazione della spesa, anziché come strumento per un più ampio processo di modernizzazione della pubblica amministrazione, i principi di responsabilità dei funzionari pubblici e di discrezionalità della dirigenza nelle attività di gestione vengono nuovamente subordinati *“al bisogno di un controllo imparziale, indipendente ed oggettivo, capace di costituire un vincolo esterno (e uno spauracchio) all'attività dei responsabili”*.

3. L'impatto della riforma Brunetta sul sistema dei controlli interni.

Prima di introdurre l'argomento di questo paragrafo, occorre porre una premessa logica di non poca importanza. Il fatto che molte delle parole chiave e dei concetti della riforma Brunetta si possano ricondurre, senza troppa difficoltà, ad un sostrato comune alle riforme degli ultimi vent'anni, sta a testimoniare, fondamentalmente, che i precedenti sforzi riformatori non hanno raggiunto del tutto i risultati sperati ed annunciati come principi nei vari atti normativi, e soprattutto che gli atti normativi sono un presupposto fondamentale per l'innesto dei processi di riforma amministrativa, ma non possono da soli costituire l'asse portante del cambiamento. Sono, forse, assai più importanti le modalità di implementazione dei principi sanciti con le norme, e la gestione del processo stesso del cambiamento, sul piano organizzativo e culturale.

Non si possono introdurre principi di controllo interno senza tenere conto che i sistemi gestionali e di controllo, per funzionare, devono essere accompagnati da una forte integrazione con i processi di rendicontazione e di trasparenza, di valutazione efficace e coerente con la programmazione strategica. In sintesi, introdurre innovazione per legge non basta ad assicurare il cambiamento e soprattutto il radicamento di nuovi comportamenti gestionali.

Occorre chiarire meglio questo punto di caduta, apparentemente critico, della nostra analisi del processo di riforma della Pa precedente alla riforma Brunetta, attraverso una ricognizione delle spinte e delle motivazioni che l'hanno caratterizzata. Le motivazioni di fondo infatti sono sia politiche che economiche, ma quello che più interessa in questa sede è il processo di innovazione che esse hanno alimentato.

Partendo dal dato presupposto di un'aderenza alle logiche ed alle metodologie proposte dal *New Public Management* a livello europeo, e dalla ricerca di un superamento degli ostacoli al loro radicamento nella Pa, di tipo sia tecnico che strutturale e culturale, la riforma introduce importanti innovazioni sul piano del linguaggio e dei concetti, come dell'approccio e degli strumenti.

Il legislatore prova a capitalizzare le esperienze negative, o comunque critiche, che hanno caratterizzato i precedenti tentativi, individuando però attori nuovi o contesti diversi di azione per gli attori istituzionali, prima fra tutti la dirigenza.

Sul piano linguistico, non si può non notare una forte presenza del termine *performance*, che al di là della prima possibile riconduzione ad un contesto aziendalista, tende invece a “sprovvincializzare” il discorso intorno al cambiamento della Pa, inserendo e contestualizzandolo nel dibattito amministrativo di stampo europeo.

Ma un punto realmente qualificante della riforma Brunetta è costituito dalla definizione di alcuni strumenti gestionali che, proprio per mancanza di cultura economica e aziendale, si prestavano ad interpretazioni troppo soggettive ed ampie da parte della dirigenza pubblica; si tratta, sia chiaro, di strumenti già presenti nel corredo previsto dalle precedenti norme, ma qui vengono orientati

diversamente¹³, con una visione che si vuole quanto più possibile “sistemica”, individuando un modello di gestione che si prefigge il miglioramento dei risultati attraverso l’integrazione di funzioni spesso considerate in maniera isolata dai precedenti approcci, come la definizione degli obiettivi, la programmazione, il controllo, la valutazione, la premialità, la rendicontazione esterna.

Il pregiudizio di fondo, purtroppo confermato dai fatti, da cui muove la riforma, era quello che di una Pa che non sa pianificare, o meglio, che riesce a far bene la pianificazione finanziaria, ma affronta con insufficiente competenza la fase di *budgeting* e di pianificazione strategica dei risultati attesi dalla propria azione. Le riforme precedenti, in particolare il d.lgs. 286/99, avevano identificato nella fase della determinazione degli obiettivi un momento essenziale del processo di pianificazione e controllo, prevedendo un meccanismo *a cascata* di individuazione degli stessi, e di traduzione di questi in azioni e programmi di lavoro. Tuttavia, proprio questa fase ha rivelato, fin dall’inizio, la criticità del radicamento di una cultura del controllo nelle Pa¹⁴, finendo per diventare poco più che un adempimento burocratico fra i tanti.

Volendo sintetizzare alcune delle principali criticità che la riforma Brunetta si propone di superare, possiamo indicare quindi le forti carenze:

- nei sistemi di programmazione,
- nei sistemi di misurazione e valutazione,
- nei soggetti chiamati a fornire supporto metodologico ed attuativo ai processi,

con conseguente deficit di trasparenza sulle *performance*. Queste criticità sono fra loro interconnesse, e la loro soluzione non può quindi che passare per un approccio integrato.

Veniamo quindi al testo del decreto in esame.

Nel D.lgs. 150/2009 con uno scopo a metà strada fra il pedagogico e il gestionale, si definiscono puntualmente gli aspetti terminologici, tecnici e procedurali del ciclo di gestione, con un ampio ricorso ad un *background* lessicale di tipo più organizzativista che giuridico¹⁵. Più nel dettaglio, nella riforma è stata prevista la stesura, da parte di ciascuna amministrazione, di un *Performance plan* e l’adesione ad un vero e proprio ciclo della *performance*, in più fasi (programmazione, misurazione, valutazione e *reporting*) che tiene sempre all’orizzonte l’interesse degli *stakeholders* esterni ed interni, in un processo strutturato che, in forza della norma stessa, che in questo punto rivela il proprio carattere di autoreferenzialità, si propone come inderogabile e stringente.

Sul fronte dei controlli interni, dove le precedenti riforme si erano arenate per scarsa omogeneità delle competenze dei vari servizi di controllo interno o dei nuclei di valutazione, il decreto disegna una nuova *governance* a partire dall’individuazione di un nuovo sistema di attori, che si affiancano all’organo di indirizzo politico di ciascuna amministrazione ed alla dirigenza e che caratterizzano il nuovo sistema per una maggiore attenzione alle funzioni di accompagnamento oltre che di controllo: la CiVit (art. 13) e gli OIV (art. 14).

Mentre per la CiVit si può parlare di una vera propria funzione di accompagnamento e supporto al ciclo della gestione, in una logica integrata, per l’OIV non bisogna cadere nell’equivoco di considerarlo una semplice riproposizione dei SECIN. Esso infatti opera in ciascuna amministrazione con un complesso di nuove funzionalità, professionalità richieste e prerogative collegate alla valutazione della *performance*¹⁶, a metà strada tra una funzione di *internal auditing* e

¹³ Hinna L., Valotti G., *Gestire e valutare le performance nella PA*, Maggioli Editore, Rimini, 2010.

¹⁴ A cominciare dal fatto che spesso la confusione fra compiti ed obiettivi rendeva, di fatto, impraticabile ogni tentativo di pianificazione strategica ed operativa nelle strutture, risultando impossibile distinguere fra indirizzi politico strategici ed obiettivi di valenza *macro, meso e micro* – organizzativa.

¹⁵ Due per tutti: il riferimento alla macrocategorizzazione degli obiettivi SMART (*Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Time based*) tipica della logica industriale e l’introduzione dei termini di *input, output e outcome*.

¹⁶ Monitoraggio, certificazione, validazione, garanzia, proposta e *reporting*.

di supporto allo sviluppo organizzativo. La riforma in sintesi, punta a strutturare un contesto di azione per le amministrazioni pubbliche all'interno del quale possano trovare compimento le finalità definite ma non realizzate dalle altre riforme precedenti¹⁷, che pure avevano affrontato a loro modo il tema del *performance management*.

La particolarità dell'approccio suggerito dal decreto, ed il suo valore aggiunto, stanno nel fatto di intervenire su una delle principali ragioni della scarsa efficacia della precedente normativa, dovuta in larga parte alla mancanza di integrazione funzionale fra i vari strumenti e sistemi di programmazione, valutazione e controllo. Detta integrazione, d'altra parte, è assicurata anche dalla pluralità di soggetti coinvolti nella gestione complessiva del processo, ciascuno dei quali assume una specifica e peculiare dimensione operativa e un preciso sotto-insieme di responsabilità, coerente con il sistema. Il valore aggiunto più evidente di questo approccio integrato consiste nell'aver messo a sistema un'ampia serie dei concetti, metodologie e strumenti, intorno al concetto-guida della *performance*, che non è un concetto immediatamente sovrapponibile a quello di prestazione.

Se la forte focalizzazione sul tema della *performance* costituisce la grande novità, non solo lessicale, della riforma Brunetta¹⁸, per comprenderne al meglio la portata nel contesto normativo in esame, e soprattutto per chiarirne le potenzialità e i limiti, diamone ora una definizione "operativa": *la performance è il contributo, inteso come risultato e modalità di raggiungimento dello stesso, che una determinata entità, intesa come individuo, gruppo di individui, unità organizzativa, organizzazione, programma o politica pubblica, apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi della che hanno come punto di riferimento la soddisfazione dei bisogni della collettività per i quali l'organizzazione è stata costituita*¹⁹.

Ma allora, perché valutare la performance?

Non è certo, come tradizionalmente siamo abituati a pensare, per fornire *input* al sistema incentivante, che se mai è un sotto-sistema di quello di gestione del personale, ma per migliorare la qualità dei servizi e favorire una sempre maggiore trasparenza e partecipazione dei cittadini.

4. Dal sistema dei controlli interni al ciclo della performance.

Il ciclo di gestione della *performance*, vera novità e punto di snodo di tutto il dettato normativo del D.lgs. 150/2009, se viene letto in una logica economico aziendale ed organizzativa, non è altro che la rappresentazione di un buon sistema di programmazione e controllo. È un processo che si articola in fasi fra loro interrelate in una catena logica che si può rappresentare in macro aree omogenee: pianificazione, misurazione, valutazione, controllo e *reporting*. Il ciclo è da intendersi come "potenzialmente infinito" nel senso che l'ultima fase può rappresentare un momento di input per l'avvio di un nuovo ciclo di pianificazione, in modo da determinare un processo di miglioramento continuo. Ciascuna delle sue fasi ha una precisa connotazione metodologica ed operativa, ed interviene in maniera differente sul complesso processo di gestione della *performance*.

La particolarità del disegno normativo è che ciascuna fase è compenetrata in quella precedente e in quella successiva, e che per ciascuna di queste è possibile rintracciare una precisa descrizione degli obiettivi e dei "prodotti" attesi, di tipo intermedio e finale. Per ciascuna fase è peraltro richiesta l'assunzione di molteplici decisioni, l'utilizzo di appropriati strumenti e l'instaurazione di

¹⁷ Facciamo qui riferimento al d.lgs. 29/1993, d.lgs. 286/1999, d.lgs. 165/2001 per quanto attiene il livello statale; il d.lgs 267/2000 per quello locale.

¹⁸ Il termine ricorre nel testo più di cento volte.

¹⁹ Monteduro F. in Hinna e Valotti, 2010, op. cit.

particolari collegamenti logici e gestionali. Si tratta, in ultima analisi, di un meccanismo complesso, come dicevamo, la cui gestione necessita di un approccio sistemico, per garantire che le finalità percepite ed assegnate ai singoli, dipendenti e dirigenti, gruppi e strutture, possano essere ricondotte ad unità sotto il profilo della più ampia finalità dell'amministrazione.

La fase di misurazione e valutazione delle *performance* è forse quella più qualificante l'intera norma, ed anche la più discussa. La norma, chiarendo il ruolo degli attori che sono chiamati ad utilizzare il sistema di misurazione e valutazione, svolgendo in maniera integrata e coordinata le varie funzioni connesse, stabilisce un piano di intersezione fra i vari attori del processo, assegnando ai dirigenti la valutazione individuale, all'organo di indirizzo politico amministrativo la valutazione dei dirigenti di prima fascia (su proposta degli OIV), all'OIV la valutazione delle unità organizzative, alla CiVIT la definizione dei requisiti minimi metodologici della misurazione e valutazione. Il testo normativo peraltro chiarisce i contenuti e le dimensioni osservabili nel processo di valutazione, sia per le organizzazioni, che per i dirigenti e per il personale delle amministrazioni.

Il sistema di valutazione individuale che si delinea si integra con la valutazione organizzativa nella misura in cui il sistema degli incentivi per chi esercita la valutazione, tipicamente la dirigenza, premia la coerenza della valutazione, la sua correttezza metodologica e la rispondenza del giudizio con i fatti organizzativi di natura gestionale. La riforma opera quindi un'integrazione fra i vari momenti della valutazione della *performance* all'interno di un'amministrazione, cercando di allineare gli interessi dei valutatori a quelli del sistema complessivo.

All'interno del ciclo di gestione della *performance* i singoli attori descritti dalla norma assumono la funzione di valutatori (Organi di indirizzo politico amministrativo e dirigenza) e garanti del metodo (CiVIT e OIV).

5. Ruolo della dirigenza nel nuovo contesto normativo. Fra etica e organizzazione.

L'insieme di tutte le regole che disciplinano il comportamento corretto dei dipendenti pubblici si definisce 'etica pubblica' e misura tale correttezza sia in funzione della specifica struttura amministrativa presso la quale si presta servizio, sia nei confronti di tutta la collettività di riferimento. Secondo le teorie del *New Public Management*, cui abbiamo fatto già qualche cenno, l'operato del funzionario pubblico può essere valutato non solo in funzione della corrispondenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi fissati dagli attori politici del sistema, ma anche in relazione alla capacità di fornire una risposta adeguata ai bisogni dei cittadini, proprio attraverso un adeguato compimento della specifica funzione amministrativa della quale si è titolari.

Il riferimento all'esistenza di una pluralità di soggetti nei confronti dei quali può esercitarsi l'*accountability* dell'amministrazione e dei suoi funzionari è presente anche nella teoria degli *stakeholders*²⁰ secondo la quale l'impresa – e così anche la Pa – non ha ragione d'esistere senza i suoi diversi pubblici di riferimento, sia interni (gli azionisti/politici e i dipendenti) sia esterni (i consumatori/utenti, i fornitori e la collettività). In quanto portatori di specifici interessi, questi soggetti spingono l'amministrazione ad operare secondo una logica di *responsabilità sociale* che tenga conto non solo degli interessi degli attori politici, ma anche delle aspettative e dei bisogni della collettività.

²⁰D'Orazio E., *Etica, impresa e Pubblica a amministrazione: il ruolo degli stakeholder*, in Marra A., a cura di, *Etica e performance nella pubblica a amministrazione. Strumenti e strategie per una gestione efficace e trasparente della Res Pubblica*, Franco Angeli, Milano, 2009.

Riuscire a conciliare il concetto di 'bene' di queste diverse categorie di attori, tuttavia, non è semplice.

Come agisce la discrezionalità decisionale del burocrate nel processo di scelta delle soluzioni più funzionali all'interesse della collettività, in società fortemente pluraliste? E soprattutto cosa accade quando l'attore amministrativo si trova a dover affrontare un dilemma ancora più forte, che contrappone i valori condivisi dalla collettività a quelli propri dell'etica professionale dei dipendenti pubblici?

La risposta a questi interrogativi apre al dibattito tra una sorta di *ethos burocratico*, improntato ai criteri formali di efficienza, efficacia, competenza, lealtà, *accountability*, e l'*ethos democratico*, che invece si richiama a principi costituzionalmente definiti quali la libertà, l'eguaglianza, la cittadinanza, l'equità sociale e l'interesse pubblico. Il binomio di principi che offre una via d'uscita a questo *empasse* è forse quello di 'imparzialità-trasparenza', ossia una strategia di azione che pur basandosi su standard di condotta specifici dell'organizzazione pubblica, non li applica secondo modalità autoreferenziali ma li rende pubblici e trasparenti per aumentare le forme di cittadinanza democratica a disposizione della collettività²¹.

Ma come si è intrecciato lo sviluppo di queste due tipologie di regole – giuridiche ed etiche – nel contesto amministrativo italiano? Che ruolo ha giocato il sistema dei controlli nell'assicurare l'efficacia di queste regole?

Innanzitutto occorre sottolineare che in Italia la regolazione dell'azione pubblica ha sempre privilegiato il ricorso a strumenti normativi per garantire al cittadino il corretto funzionamento degli apparati amministrativi, e solo a partire dagli anni Novanta sono stati introdotti strumenti di autoregolazione etica volti a migliorare i risultati poco soddisfacenti di un siffatto modello organizzativo, più orientato all'adempimento normativo che non ai criteri di efficienza ed efficacia. Il primo codice di condotta dei funzionari pubblici è stato adottato nel 1994, successivamente ad un lavoro di istruttoria curato dalla Commissione Cassese, ed è stato poi revisionato, più negli aspetti stilistici che contenutistici, nel 2000 su indicazione dell'allora Ministro per la Funzione Pubblica Frattini²². Si presenta, tuttavia, più come un codice disciplinare che come un codice etico sostanziale²³ poiché, pur enunciando i principi che dovrebbero guidare l'azione pubblica, li richiama in una prospettiva puramente formale e non prevede l'istituzione di organi specifici dedicati alla verifica dell'implementazione del codice stesso. Questo codice, inoltre, così come gli altri adottati nello stesso periodo in altri paesi europei sotto la spinta della riforma dell'amministrazione in senso manageriale, presenta diversi elementi di criticità: da un lato sono stati elaborati senza un effettivo coinvolgimento degli *stakeholders* dell'amministrazione, nonostante avessero dovuto costituire proprio uno strumento di garanzia nei confronti di questi soggetti portatori di interesse; da un altro lato non prevedono per questi soggetti reali meccanismi di reclamo in caso di mancato rispetto dei principi d'azione stabiliti.

Per le regole etiche così come per le regole giuridiche, pertanto, la questione cruciale risulta essere non tanto la definizione dei principi fondamentali ai quali conformare l'azione della Pa, quanto piuttosto l'esistenza (e l'efficacia) dei sistemi di controllo in grado di garantire l'adozione di comportamenti etici da parte dei funzionari pubblici.

²¹Bocchi G., Dialoghi tra scienza, etica e istituzioni, in Marra A., (a cura di), Etica e performance nella pubblica amministrazione. Strumenti e strategie per una gestione efficace e trasparente della Res Publica, Franco Angeli, Milano, 2009.

²²Cassese S., a cura di, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2009.

²³Palumbo A., Etica e governance. Etica pubblica e applicata nella filosofia politica contemporanea, La Palma/Athena, Palermo, 2003.

Per quanto gli interventi normativi che hanno caratterizzato la prima e la seconda riforma del pubblico impiego considerate non abbiano registrato risultati soddisfacenti, tuttavia non si può negare che essi si sono rivelati utili per lo sviluppo delle riforme future²⁴, o perché sono principi fondamentali da recuperare soprattutto alla luce di fenomeni quali la diffusa deresponsabilizzazione della dirigenza, l'abbassamento qualitativo dei servizi, la scarsa attenzione alla cultura della programmazione e di verifica dei risultati di gestione, l'assenza di meccanismi di tutela per gli utenti dei servizi pubblici, oppure perché si tratta di pratiche d'azione, se pure non più promosse dalla retorica ufficiale, comunque attive in porzioni significative dell'apparato pubblico.

Se a queste considerazioni di scenario si aggiungono da un lato la stretta finanziaria decisa dall'allora Ministro dell'economia Giulio Tremonti allo scopo di ridurre il deficit pubblico ed indurre le amministrazioni ad operare secondo più decisi criteri di efficienza ed economicità, e dall'altro le decisioni della Corte Costituzionale che hanno spinto per un cambiamento della disciplina dei dirigenti pubblici all'insegna di una maggiore responsabilità, si comprende facilmente come la terza riforma del pubblico impiego, la 'riforma Brunetta', si sia collocata in perfetta continuità con i principi-cardine del processo di cambiamento amministrativo in atto nell'ultimo ventennio²⁵. All'interno degli atti normativi che costituiscono il *corpus* della recente riforma del pubblico impiego, infatti, è possibile rintracciare non solo principi già introdotti all'inizio degli anni Novanta, quali la direzione per obiettivi come strumento per coordinare gli indirizzi dell'organo politico con le scelte di gestione degli apparati amministrativi, e il sistema di incentivazione orientato all'aumento della produttività e della qualità delle prestazioni, ma anche misure e indicazioni variamente presenti nella disciplina contrattuale del pubblico impiego che, in ogni comparto, fin dal 1998, ha contemplato sistemi di valutazione del personale basati su meccanismi premianti e con differenziazioni retributive.

I principi innovativi della cosiddetta riforma Brunetta particolarmente significativi in relazione al tema dell'etica pubblica, e quindi della regolazione del comportamento dei pubblici dipendenti nello svolgimento della propria attività, sono contenuti in tre interventi normativi fra loro connessi e temporalmente conseguenti²⁶.

In particolare il *Piano industriale della pubblica amministrazione* (maggio 2008) conteneva già nel titolo l'indicazione dei principi ai quali si ispirava e degli obiettivi che intendeva raggiungere. Partendo dalla considerazione che la produttività media dei dipendenti pubblici e l'efficienza media delle strutture amministrative italiane sono assai basse non solo rispetto ai sistemi amministrativi degli altri maggiori Paesi europei, ma soprattutto in relazione agli indici di funzionamento del settore privato, il Ministero si poneva l'obiettivo di avviare un processo di modernizzazione della pubblica amministrazione le cui linee-guida spingono per una maggiore diffusione della cultura del risultato, del processo e della responsabilità. La forte influenza della retorica ispirata dal settore privato è rilevabile anche nell'intento dichiarato di introdurre all'interno del sistema pubblico la figura del datore di lavoro politico-amministrativo ("che in base alla legge impartisce le direttive ai

²⁴ Ruffini R., Mastrogioseppe P., *La riforma del lavoro pubblico tra continuità e innovazione*, IPSOA, Milano, 2010.

²⁵ Rebora G., *Chi gestirà il cambiamento?*, «Risorse Umane», maggio-giugno, n. 4-5, 2009, p. 137-142.

²⁶ Il Piano industriale della pubblica amministrazione, la legge n. 15/2009 e il decreto legislativo n. 150/2009 per l'ottimizzazione della produttività del pubblico impiego, nonché il decreto legislativo n. 198/2009 sull'azione collettiva. Altri interventi legislativi che possono essere considerati collegati agli obiettivi del Piano industriale sono la legge n. 133/2008 (legge di conversione del decreto-legge 112/2008) e la legge n. 69/2009, che introducono importanti misure orientate all'efficienza e al risparmio nelle amministrazioni pubbliche, nonché misure di riorganizzazione di enti importanti per la Pa quali il Formez, la Scuola Superiore per la Pubblica Amministrazione (SSPA) e il Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA). La legge 69/2009, nello specifico, ha delegato il Governo ad attuare una riforma del Codice dell'amministrazione digitale (CAD).

dirigenti pubblici”), stabilendo così una piena analogia con l’impresa privata. La descrizione delle direttrici da sviluppare in un successivo intervento legislativo finalizzato ad ottimizzare la produttività del lavoro contengono già *in nuce* quei principi di meritocrazia e premialità, di valutazione e trasparenza, di responsabilità ed efficienza che saranno poi meglio esplicitati nelle norme che seguiranno: *“introdurre nell’organizzazione delle pubbliche amministrazioni, sistemi di selezione, valutazione e gestione improntati al merito e alla trasparenza anziché all’anzianità e alle pressioni di forze politiche e sindacali. Riconoscere e premiare chi vale e si dà da fare e sanzionare chi non fa il proprio dovere favorirà l’innalzamento della produttività di tutto il settore pubblico, affinché i cittadini ricevano servizi migliori e in tempi più rapidi”*.

Questa impostazione orientata ai criteri organizzativi del settore privato, basata sulla convinzione che “il privato è il riferimento buono”, verrà fin da subito criticata dalle maggiori rappresentanze sindacali dei lavoratori pubblici²⁷ in virtù della necessità di operare un distinguo tra la declinazione del criterio dell’efficienza in una struttura pubblica e il significato assunto dallo stesso concetto in un’azienda privata. Un altro aspetto allora contestato dalle rappresentanze sindacali era l’equivoca definizione della figura del datore di lavoro politico-amministrativo che, esemplificato nel testo con riferimento alle cariche elettive del Ministro, Governatore o Sindaco, finiva per mettere in discussione non solo il principio di separazione tra politica e amministrazione (collegato al tema della responsabilità delle cariche dirigenziali), ma soprattutto ingenerava perplessità circa la possibilità di individuare in maniera oggettiva i criteri di valutazione dei risultati e di valorizzazione meritocratica.

Un’ulteriore considerazione critica da parte dei sindacati veniva rivolta all’impianto complessivo della riforma. Come rilevato anche da importanti studiosi del sistema amministrativo²⁸ la riforma proposta dal Ministro Brunetta partiva dall’assunto che la trasformazione della pubblica amministrazione potesse risolversi esclusivamente (o comunque principalmente) nell’introduzione di nuove regole per la gestione del pubblico impiego.

Gli obiettivi principali della legge n. 15/2009, e del relativo decreto attuativo, possono essere riassunti, come già accennato, nella progressiva convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato; nel miglioramento dell’efficacia e dell’efficienza delle procedure della contrattazione collettiva; nell’introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture amministrative, finalizzati ad assicurare l’offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità; nella valorizzazione del merito e il conseguente riconoscimento di meccanismi premiali; nella definizione di un sistema più rigoroso di autonomia e responsabilità dei dipendenti pubblici.

Non si tratta, come è stato fatto notare²⁹ di una revisione totale dell’impianto regolativo definito dal D.lgs. 165/2001, quanto piuttosto di una revisione che si vuole “organica” della normativa generale sul lavoro, che mira a modificare alcuni precisi ambiti, ritenuti nodali per combattere i fallimenti delle precedenti riforme. Va ricordato, visto l’ambito della nostra analisi, l’asse di intervento a nostro avviso più qualificante, quanto meno nelle intenzioni, che è stato quello della dirigenza, ed in particolare l’accentuazione del ruolo di datore di lavoro. Si tratta di un’accentuazione più enunciata che reale, che sottende, nella realtà, ad una ri-pubblicizzazione del rapporto di lavoro, assegnando al legislatore ambiti decisionali e scelte gestionali che dovrebbero

²⁷ Si vedano i testi dei vari contributi e osservazioni delle parti sociali e delle associazioni dei consumatori al Piano Industriale inviate al Ministro, disponibili sul sito <http://www.riformabrunetta.it/documentazione/piano-industriale>.

²⁸ Gagnoli E., *I limiti dell’annunciata riforma del rapporto di lavoro pubblico*, «Risorse Umane», maggio-giugno, n. 4-5, 2009, p. 133-136.

²⁹ Oliveri L., *La riforma del lavoro pubblico*, Maggioli Editore, Rimini, 2009.

essere compiute, invece, dal datore di lavoro in autonomia. Un esempio fra tutti la previsione normativa delle fasce di merito, che pure nasce dall'intenzione, tutt'altro che errata, di rigettare la distribuzione indiscriminata dei premi e degli incentivi al personale. La figura del dirigente riacquista peso, ma non certo autonomia, nella componente gestionale collegata alle funzioni di vigilanza e sanzionatorie, salvo porre in capo al dirigente stesso una serie di vincoli operativi che di fatto ne limitano gli ambiti di discrezionalità, ridefinendo i confini della sua responsabilità (dirigenziale, organizzativa e disciplinare). In conformità con l'obiettivo di accrescere i profili di responsabilità nell'adempimento dei loro obblighi, vengono infatti inserite nel decreto nuove fattispecie di responsabilità dirigenziale, per lo più connesse all'inosservanza dei compiti attribuiti *ex novo* agli stessi dirigenti in materia di controllo e di gestione del personale.

Si tratta di profili sanzionatori a carico dei dirigenti, di tipo patrimoniale o collegati, più propriamente, al ciclo della *performance*. Nei confronti della dirigenza vengono inoltre tipizzate responsabilità disciplinari in senso stretto, legate all'esercizio del potere disciplinare nei confronti del personale.

Forse il dato che chiarisce sotto questo profilo il ruolo assegnato alla dirigenza, è che tutto questo avviene, con un *postulato* rafforzamento dei suoi poteri per quanto attiene, ad esempio, la definizione dei fabbisogni di personale, l'organizzazione del lavoro, la valutazione delle prestazioni, la lotta e prevenzione della corruzione, anche attraverso una ridefinizione del campo della contrattazione collettiva in tema di partecipazione sindacale. Ma le modalità con cui si intende esplicitare il "rafforzamento" dei poteri dirigenziali pone dei problemi interpretativi; in particolare, in questo ambito, le modifiche al d.lgs. 165/2001 contenute nel decreto Brunetta e immaginate per modificare la disciplina della dirigenza pubblica, non sembrano configurare una vera e propria rivoluzione, dato che l'assetto complessivo, al netto degli enunciati di principio, resta sostanzialmente inalterato.

Come è stato evidenziato³⁰ in questo modo ai poteri dirigenziali si fa indossare *la veste dell'obbligo*, con la sanzione per il caso di omissioni o inerzia. Ciò vale in particolare, come abbiamo visto, per quanto concerne le numerose articolazioni del potere/dovere di effettuare la valutazione del personale, ma soprattutto per il controverso "obbligo" di esercitare il potere disciplinare, corredato da sanzione conservativa in caso di inadempimento, che toglie la discrezionalità nell'esercizio di una importante corollario del potere direttivo. Ne consegue che alcuni dei poteri del datore di lavoro pubblico assumono una veste diversa da quella che connota i poteri del privato datore di lavoro, essendo il loro esercizio divenuto eterodiretto e "obbligatorio", a pena di sanzione: è come se i metodi e gli strumenti di stampo aziendalistico che non sono stati spontaneamente adottati dalla dirigenza pubblica sull'onda di un'adesione ai dettami della *public governance*, debbano ora essere imposti per legge, determinando quello che Hinna ha definito un *commissariamento dirigista della pubblica amministrazione*³¹.

6. La valutazione della dirigenza pubblica dopo la riforma Brunetta.

Nel tentativo di delineare il nuovo ruolo voluto dalla riforma Brunetta per la dirigenza pubblica, inserito nel più ampio ridisegno del sistema PA, ci sembra un buon punto di partenza la scelta di una chiave di lettura, fra le tante che si sono susseguite già subito dopo la pubblicazione del

³⁰ Borgogelli F., *I poteri della dirigenza pubblica nella disciplina dei rapporti di lavoro: le novità e i problemi*, www3.unisi.it

³¹ Hinna L., Valotti G., *Gestire e valutare le performance nella PA*, Maggioli Editore, Rimini, 2010.

decreto³² che si concentri su quello che, a buon diritto, si può dire sia il centro tematico della riforma, vale a dire la questione di “chi comanda nella amministrazione/azienda e di chi esercita la funzione datoriale e la funzione imprenditoriale”³³. Se volessimo tradurre la domanda in termini più appropriati al lessico della Pa, dovremmo cercare di comprendere se la riforma ha previsto e quindi realmente determinato nuovi assetti della *governance* destinati ad avere effetti tangibili e duraturi, soprattutto per quanto riguarda il tema del ruolo della dirigenza.

Certo, si potrebbe evidenziare la criticità rappresentata dal fatto che la riforma appare fin da subito, nelle intenzioni, fortemente dirigista, con un approccio *top/down* che esclude ambiti di differenziazione e approcci sensibili al polimorfismo amministrativo e istituzionale, che pure è da sempre il tratto caratteristico della nostra Pa. Non va infatti taciuto che il fenomeno di piena attuazione della riforma, vale a dire di trasformazione dei dettati normativi, è stato fin da subito caratterizzato da rallentamenti, diverse velocità di attuazione, fasi interpretative, adozioni parziali, aspetto questo che ne ha fortemente diminuito l’impatto innovativo; pur mantenendo una tensione regolativa che ha avuto ampia applicazione, la valenza quasi “moralizzatrice e pedagogica” della riforma, che poi è stata quella più presente nel dibattito pubblico, ha invece subito un forte ridimensionamento. Resta il fatto che l’attore principale del sistema Pa riformato dal legislatore del 2009, cui si affida la funzione di snodo, di fulcro dell’intero processo di nuova *governance*, vale a dire la dirigenza pubblica, si trova di nuovo al centro di un processo di ri-orientamento delle proprie responsabilità e poteri, e di ricollocamento rispetto al rapporto con il potere politico e nella ricerca del punto di equilibrio con quest’ultimo. Ed è forse proprio in questa ricerca di equilibrio che si possono rintracciare criticità attuative del disegno di riforma, pur essendo in fondo trascorsi solo pochi anni dalla sua messa in opera. Se c’è chi ha fin da subito parlato di “restauro conservativo” dell’apparato regolativo del pubblico impiego, oppure di “controriforma Brunetta”³⁴, forse gli spunti per queste interpretazioni andrebbero cercati in ciò che più ha faticato ad attecchire del disegno di riforma: una puntuale e chiara definizione della dirigenza come *datore di lavoro pubblico*, aspetto questo che avrebbe forse meritato un’attenzione maggiore per alcuni aspetti ad esso correlati, la differenziazione netta fra dirigenza fiduciaria e professionale, da un lato, con una più coraggiosa regolazione del regime degli incarichi³⁵, che non scontasse le incertezze, lacune o le contraddizioni che pure traspaiono nel dettato della norma; e un più saldo ancoraggio fra premialità, risultati e conferma degli incarichi dirigenziali stessi. È in questo ambito che si inserisce il tema della nostra analisi, vale a dire il rapporto fra gestione del ciclo della *performance* e valutazione della dirigenza. Non può infatti sfuggire l’importanza di un assunto di fondo della riforma: l’enfasi sulla valutazione della *performance* del dirigente come strumento per innestare nel tessuto della Pa una coerente *tensione al risultato e all’organizzazione*; ma la traduzione di questa tensione in assetti operativi della dirigenza pubblica è, forse, anche il principale problema lasciato aperto dalla riforma del 2009.

Dal ciclo della valutazione devono giocoforza ricevere impulso istituti quali il conferimento dell’incarico, la disciplina premiale, la responsabilità dirigenziale, andrà quindi compreso in che misura vengono lasciati o concessi al dirigente pubblico quei poteri di direzione, controllo e

³² Zoppoli L., *Ideologia e tecnica nella riforma del pubblico impiego*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009.

³³ Caruso B., *Le dirigenze pubbliche tra nuovi poteri e responsabilità.*, Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo “Massimo D’Antona”, Working Papers, 104/2010.

³⁴ Gardini G., *L’autonomia della dirigenza nella Contro riforma Brunetta*, LPA, 5/2010.

³⁵ Si veda in proposito D’alessio G., *Le norme sulla dirigenza nel decreto legislativo di attuazione della legge delega n. 15/2009*, www.astrid-online.it

organizzazione, oltre che di valutazione e selezione del personale, necessari ad agire realmente come un datore di lavoro privato³⁶.

È sulla potenzialità del ruolo della dirigenza, intesa come soggetto attivo o passivo del ciclo della valutazione della *performance*, e sui margini di azione autonoma delineati dal disegno di riforma, che occorre quindi focalizzare ora l'analisi.

Posizionandosi in un punto di osservazione interno alla Pa, il ruolo della dirigenza appare contemporaneamente attivo e passivo, sul piano della valutazione. Il dettato normativo vuole infatti che il dirigente valuti il proprio personale secondo le risultanze del ciclo della *performance*: e in questo ambito si manifesta quindi la necessità di comprendere se la norma consegna alla dirigenza strumenti di effettiva azione nei confronti del personale nelle fasi di monitoraggio e controllo, salvo quelli di tipo sanzionatorio, e soprattutto se il sistema degli incentivi e delle responsabilità messe in capo al dirigente siano coerentemente disegnati.

Ma il dirigente è anche soggetto passivo della valutazione: qui diventa essenziale comprendere se e come la riforma del 2009 superi le criticità tradizionalmente rilevabili negli assetti regolatori precedenti, ad esempio la difficoltà nella definizione degli obiettivi assegnati, il rapporto fra la valutazione di questi e le ricadute in termini di conferimento degli incarichi e la retribuzione di risultato³⁷.

Il d.lgs 150/2009, operando una forte ri-legificazione della materia della valutazione e quindi sottraendola alla sfera della contrattazione collettiva, si propone di eliminare alla fonte sia le distorsioni presenti nel sistema di collegamento fra obiettivi – produttività – premialità, sia quelle derivanti, tradizionalmente, dall'opacità dell'azione della dirigenza nel contesto valutativo. Ma questa operazione per ottenere un risultato duraturo in termini di radicamento di comportamenti virtuosi nella dirigenza, avrebbe necessitato di una chiara delimitazione del campo di azione della stessa all'interno del processo. Ci riferiamo, in particolare, da un lato all'assenza di una chiara previsione normativa che colleghi il momento dell'assegnazione degli obiettivi alla dirigenza (e quindi al personale), sulla base del piano generale della *performance*, con la fase della misurazione dei livelli di conseguimento; dall'altro al fatto che operano, nelle fasi del processo di valutazione, più attori o soggetti, che concorrono alla definizione dei parametri della misurazione, con ruoli non sempre definiti nettamente.

Ci riferiamo in particolare alla difficoltà di separare i compiti e le funzioni dei dirigenti da quelli dell'Organismo Indipendente di Valutazione; quest'ultimo infatti, se appare ben collocato nel processo di supporto alla definizione degli obiettivi strategici, rispetto alla fase della loro implementazione ricopre invece un ruolo ambiguo, posizionandosi sia al di sopra che all'interno del processo, comprimendo di fatto il ruolo della dirigenza nella gestione delle fasi di impostazione del sistema di valutazione. Detta ambiguità non si risolve neppure nelle fasi successive del processo, quelle della garanzia della correttezza della valutazione e della creazione di graduatorie sulla base delle risultanze della valutazione, a fini premiali.

Si ricava da questa prima analisi una sorta di *manca di fiducia* nella reale capacità della dirigenza di essere autonoma rispetto alla valutazione³⁸, e l'inserimento nel processo di un organismo terzo conferma una non completa valorizzazione del ruolo del dirigente nel sistema complessivo di gestione della *performance*.

³⁶ Monda P., *Valutazione e responsabilità della dirigenza pubblica nel d.lgs. n. 150/2009: l'applicazione a regioni ed enti locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5/6.2009.

³⁷ Bolognino D., *Una lettura giuridica della valutazione della performance individuale nel c.d. "decreto Brunetta"*, www.astrid-online.it

³⁸ Che si riverbera, ad esempio, nella previsione all'art.19, delle c.d. *gabbie di merito*.

Se ora passiamo ad analizzare gli aspetti della riforma connessi al ruolo “passivo” della dirigenza, vale a dire i meccanismi di conduzione del processo di valutazione del dirigente, a partire dall’assegnazione degli obiettivi, del monitoraggio *in itinere*, della ricaduta della valutazione sulla retribuzione di risultato e sulla gestione degli incarichi, notiamo come, a partire dal *Piano della performance*, che costituisce l’elemento costitutivo di tutto il processo di valutazione³⁹, si snodi un processo che punta, da un lato, a rendere chiara la distinzione fra funzione di indirizzo e funzione di gestione, sia nella definizione degli attori coinvolti nella definizione degli obiettivi che in quella dei piani o livelli organizzativi su cui questi attori operano per il loro raggiungimento; dall’altro a stabilire meccanismi di conferimento degli incarichi dirigenziali, connessi agli esiti delle valutazioni, più coerenti sia in termini di contenuti (obiettivi chiari e commisurati al ruolo, descrizione delle posizioni) sia per le conseguenze della valutazione sull’evoluzioni di carriera.

In questo contesto è importante comprendere come il rafforzamento dell’autonomia della dirigenza passi anche dall’esigenza di prevedere meccanismi di garanzia della reale partecipazione di ciascun dirigente alle fasi della valutazione, e dalla chiarezza del complesso delle responsabilità ad esso ascrivibili all’interno del processo di gestione della *performance* organizzativa laddove si evidenziassero mancanze, negligenze e omissioni. È evidente qui il riferimento in particolare alla responsabilità di cui all’art. 21 del d.lgs 165/2001 così come modificato dal decreto Brunetta.

Se infatti il decreto presuppone una dualità della direzione su cui si orienta la gestione della *performance*, prevedendo⁴⁰ una valutazione dell’impatto *esterno* dell’azione amministrativa (*performance* organizzativa) ed una valutazione di chi opera all’interno (*performance* individuale, dirigenziale e non) allo stesso modo si configura, o meglio si dovrebbe configurare, in termini duali l’azione della dirigenza, soggetto attivo, in quanto attore, insieme ad altri, delle scelte organizzative che determinano il sistema di misurazione, e passivo in quanto attore valutato.

Volendo dare credito alle intenzioni del legislatore del 2009, possiamo intravedere per la dirigenza, nell’assetto delineato dalla norma, un ruolo di “sponsor interno” delle metodologie, dei sistemi e del complesso di valori sottostante ad essi. Ma cosa rimane di questa figura al momento della sua declinazione reale ed operativa? Intanto il testo normativo non fornisce una definizione chiara ed univoca del ruolo del dirigente nell’attribuzione, ad esempio, degli obiettivi alla struttura e quindi al personale, fase questa senza la quale appare velleitaria la successiva definizione di metriche per la misurazione delle *performance*, siano esse individuali, di gruppo ovvero organizzative. Questa lacunosità è tanto più critica quanto più ci si sofferma sul fatto che la funzione regolatrice di obiettivi ed interessi interni ed esterni alla Pa, affidata a suo tempo alla contrattazione collettiva, è del tutto sparita nel nuovo contesto normativo, che anzi la considera programmaticamente “il *problema*” dal cui superamento partire per disegnare il nuovo sistema.

Quali ambiti di reale indipendenza rimangono allora in capo alla dirigenza? Nel duplice ruolo, imposto e non negoziato, di controllore e controllato, che in fondo corrisponde alle logiche di fondo della riforma, soprattutto nella sua componente antagonista dell’inerzia della dirigenza pubblica e della scarsa efficienza della Pa, il dirigente sembra in realtà aver perso precisi connotati di autonomia e di responsabilità, per quanto, paradossalmente, il decreto ne ribadisca costantemente l’esistenza. In questo senso è significativo l’accento alla responsabilità per violazione del dovere di vigilanza rispetto agli standard qualitativi e quantitativi imposti dal sistema di misurazione della

³⁹ Tanto che la sua mancata adozione o aggiornamento obbliga a non erogare la retribuzione di risultato ai dirigenti ritenuti responsabili dell’omesso adempimento.

⁴⁰ D’Alessio G., Bolognino D., *Valutazione e responsabilità del dirigente pubblico. Il diregnet come soggetto “attivo” e “passivo” della valutazione*, ”, www.astrid-online.it

performance, definita dalla modifica, ad opera dell'art.41 del decreto Brunetta, dell'art 21 del d.lgs 165/2001, laddove si introduce il comma *1bis*. Questa prescrizione normativa, che appare del tutto coerente con il presupposto della necessità costante del controllo sul raggiungimento degli obiettivi, e della centralità del ruolo del dirigente in questo processo di monitoraggio, non apre però a considerazioni di natura manageriale, a sviluppi di tipo organizzativo, bensì a profili di natura quasi esclusivamente sanzionatoria. Ecco che compare di nuovo la natura duale del ruolo del dirigente pubblico, controllore e controllato, la cui autonomia, in un sistema che mette in stretta correlazione la valutazione e addebito di responsabilità, viene messa in discussione nello stesso momento in cui la si richiede come presupposto dell'azione⁴¹.

Questo sistema, nello spingere verso un modello di dirigenza pubblica ad alta responsabilizzazione, contemporaneamente spinge verso un modello di Pa irrigidita nel processo di controllo. Questa duplice direzionalità, che non è da considerare necessariamente un male, deve però trovare una via di composizione fra due opposte tensioni, una verso il risultato organizzativo (a valenza interna) e l'altra verso il valore etico (a valenza esterna) sottostante all'azione della Pa.

7. Il ciclo di gestione della valutazione: performance, merito, premialità.

L'impianto complessivo della norma contenuta nel D.lgs. 150/2009 ruota intorno a tre gruppi di parole-chiave: valutazione delle *performance*, merito e premialità, trasparenza ed integrità, con riferimento tanto alla dimensione individuale del funzionario burocratico e del dirigente pubblico quanto alla dimensione sistemica della Pa nel suo complesso.

L'aspetto più enfatizzato della nuova disciplina del lavoro pubblico è il tema del controllo e della valutazione, applicato tanto ai singoli (siano essi dirigenti che dipendenti) quanto alle organizzazioni. Il tema della valutazione si lega a quello della *performance* e presuppone l'obbligo per le Pa di indicare in via preventiva gli obiettivi da raggiungere e in via consuntiva i risultati effettivamente conseguiti, segnando il passaggio dalla cultura di mezzi (*input*) a quella di risultati (*output* ed *outcome*) già auspicato dalle riforme precedenti. La norma propone un'articolazione in fasi del ciclo della *performance* che, pur essendo omogenea a livello nazionale, lascia spazio comunque a margini di flessibilità che rispettino la differenziazione territoriale e funzionali delle amministrazioni pubbliche.

Le prime fasi del ciclo della *performance*, volte a definire ed assegnare gli obiettivi e ad individuare le risorse ad essi collegati, costituiscono un primo banco di prova per il criterio di autonomia e responsabilità dei dirigenti. Questi infatti, in quanto responsabili delle unità organizzative, sono chiamati a supportare gli organi di indirizzo politico-amministrativo nella stesura del Piano della *performance*, facendosi carico direttamente di una parte del processo di analisi dei contesti organizzativi finalizzato all'individuazione dei parametri più funzionali ad un'efficace rilevazione. Nelle fasi successive, poi, quelle centrate sulle attività di misurazione e valutazione, il principio della responsabilità dei dirigenti viene ulteriormente enfatizzato con l'individuazione di indicatori di valutazione in grado di collegare i risultati raggiunti dall'unità organizzativa di propria responsabilità con gli specifici obiettivi individuali conseguiti, ai quali

⁴¹ Nicosia G., *La gestione della performance dei dirigenti pubblici: an, quando, quis e quomodo della "misurazione" e "valutazione" individuale.*, Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona", Working Papers, 103/2010.

Nicosia G., *I dirigenti pubblici nella riforma Brunetta: più controllori o più controllati?*, in "Lavoro nella Pubblica Amministrazione" anno 2010, fascicolo 2, Giuffrè Editore.

dovrebbe aggiungersi poi la dimostrazione di saper valutare i propri collaboratori con una significativa differenziazione dei giudizi.

Questa prerogativa riconosciuta ai dirigenti nei confronti del personale ad essi assegnato costituisce un punto di rottura rispetto all'impianto precedente in tema di valutazione. Questo infatti, sia per gli sviluppi di carriera sia per i sistemi premiali collettivi, faceva riferimento ai parametri fissati dalla contrattazione collettiva, che erano però sostanzialmente sganciati da parametri obiettivi e non efficacemente correlati alla produttività. Il sistema proposto dalla riforma Brunetta invece ha previsto, per quanto riguarda la valutazione sul personale dipendente non dirigenziale, una sommatoria di fattori analoga a quella definita per i dirigenti: oltre agli obiettivi individuali conseguiti, viene misurato il contributo da ciascuno assicurato alla *performance* dell'unità organizzativa di appartenenza, nonché le competenze e i comportamenti professionali e organizzativi. La scelta di connettere in modo così evidente la *performance* individuale con quella organizzativa e di articolare in modo così particolareggiato la tipologia di indicatori utili per la valutazione è conseguenza della volontà del legislatore di non tornare a replicare meccanismi, assai diffusi in passato, che neutralizzavano i già introdotti sistemi di valutazione attraverso l'individuazione di parametri poco discriminanti e che favorivano la distribuzione 'a pioggia' dei meccanismi incentivanti.

Altri principi legati al tema della valutazione, diretta conseguenza dell'implementazione di un ciclo della *performance* così strutturato⁴² sono quelli della *meritocrazia* e della *premierità*. Nella relazione illustrativa al decreto n. 150/2009 si legge che "l'asse della riforma è la forte accentuazione della selettività nell'attribuzione degli incentivi economici e di carriera, in modo da premiare i capaci e i meritevoli, incoraggiare l'impegno sul lavoro e scoraggiare comportamenti di segno opposto". A tal fine, non solo il giudizio positivo conseguito dal dipendente deve essere preso in considerazione in sede di valutazione dell'esperienza professionale ai fini della progressione di carriera o dei concorsi riservati al personale interno, ma esso addirittura costituisce 'titolo rilevante'. In questo modo la norma prende le distanze dalla prassi consolidata, derivata dalle regole della contrattazione collettiva, di procedere agli avanzamenti di carriera in funzione del tempo di servizio dedicato dal singolo all'amministrazione. E finisce per dare forma all'affermazione del Ministro, pronunciata in occasione della presentazione del Piano Industriale, secondo la quale il processo di riforma avviato risponde all'esigenza di "*introdurre, nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, sistemi di selezione, valutazione e gestione improntati al merito e alla trasparenza anziché all'anzianità e alle pressioni di forze politiche e sindacali*". Questa misura rappresenta una modalità per coniugare l'interesse individuale e l'interesse collettivo nella pratica d'azione del dipendente e del dirigente pubblico: l'incentivo a contribuire al buon andamento dell'amministrazione presso la quale si lavora viene identificato nella possibilità di ottenere un riconoscimento diretto – anche economico – della correttezza etica del comportamento assunto.

Anche in questo caso, come in relazione agli altri principi della riforma Brunetta già descritti, non si può parlare di una vera innovazione culturale perché il merito è continuamente citato tra i criteri discriminanti per l'attribuzione di premi e incentivi nelle norme della contrattazione

⁴² I soggetti coinvolti direttamente nel ciclo di gestione sono: l'*organo di indirizzo politico-amministrativo*, che fissa preventivamente gli obiettivi generali e al quale perviene poi la relazione finale di performance; la *Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni* (CiVIT) che, operando in posizione di indipendenza e autonomia, svolge un ruolo di guida e supporto per il funzionamento del sistema di valutazione in tutte le sue articolazioni, garantendo la trasparenza delle procedure e degli indicatori; gli *organismi indipendenti di valutazione* (OIV) interni alle singole amministrazioni (che sostituiscono i Servizi di controllo interno introdotti dal decreto legislativo n. 286/1999); i singoli dirigenti, in relazione alle ispettive unità organizzative di responsabilità (Deodato e Frettoni, op. cit.).

collettiva e integrativa dai primi anni Novanta in poi⁴³. L'apporto innovativo che vuole fornire la riforma del pubblico impiego che stiamo analizzando, invece, riguarda gli strumenti per misurare e valorizzare tale merito⁴⁴.

L'ultima delle tre parole-chiave della riforma è la *trasparenza*. Questa diventa il principio fondante del nuovo sistema di regole di gestione del sistema amministrativo non solo perché la legge sancisce l'obbligo di pubblicare sul sito Internet di ciascuna Pa tutte le informazioni concernenti l'organizzazione, gli indicatori degli andamenti gestionali e dell'impiego delle risorse, gli esiti delle procedure di valutazione al fine di favorire forme di controllo diffuse del rispetto di principi di imparzialità e buon andamento, ma anche perché, nella stessa norma, la trasparenza viene riconosciuta come uno dei livelli essenziali delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche. In realtà con questa affermazione il legislatore mostra di aver confuso il mezzo con il fine, perché non sempre l'accesso totale alle informazioni è condizione sufficiente a garantire la qualità dell'azione pubblica. La legge n. 15/2009 propone un'accezione diversa della trasparenza dell'attività amministrativa rispetto a quella oramai consolidata della legge n. 241/1990 (che la interpretava come diritto di accesso ai documenti amministrativi), perché la definisce come "accessibilità totale delle informazioni concernenti le attività di gestione dell'organizzazione pubblica", che si estende anche ai dati individuali dei dipendenti pubblici. Tale lettura ha introdotto elementi scardinanti nella tradizionale logica di servizio dei funzionari, da sempre abituati ad identificarsi con la natura impersonale delle strutture amministrative e a non doversi porre il problema di un'*accountability* diretta nei confronti dei cittadini-utenti.

Direttamente connessi al tema della trasparenza sono altri due principi promossi dalla riforma Brunetta: quello dell'*integrità* e quello dell'incremento dell'*efficienza*. Mentre il primo prende forma nelle misure volte a garantire la legalità delle modalità di svolgimento dell'azione pubblica, e quindi in ultima analisi nelle iniziative per la lotta alla corruzione, il secondo ha trovato invece uno specifico campo di applicazione nel contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo. In entrambi i casi, la legge individua nelle nuove tecnologie lo strumento per garantire il rispetto di questi principi di azione che dovrebbero promuovere la diffusione di comportamenti etici corretti all'interno del personale della PA⁴⁵. La pubblicazione *on line* di dati relativi agli incarichi e alle retribuzioni dei dirigenti e funzionari, oppure delle informazioni relative a sovvenzioni e benefici di natura economica elargiti da soggetti pubblici o, ancora, dei dati relativi all'acquisto di beni e servizi, dovrebbe infatti consentire di prevenire, od eventualmente portare alla luce, forme di illecito o di conflitto di interessi con risultati più incisivi del passato. La pubblicità della trasparenza, inoltre, permette di focalizzare meglio un principio di innovazione amministrativa che appare costantemente in filigrana in tutta la riflessione sulla dimensione etica delle nuove regole per la gestione del pubblico impiego: quello dell'*accountability*.

⁴³ Roma G., *Merito e valutazione: dalla legge delega 15/2009 al decreto di attuazione*, «Risorse Umane», maggio-giugno, n. 4-5, 2009, p. 23-78.

⁴⁴ Il decreto attuativo individua i seguenti strumenti premiali per valorizzare il merito: il trattamento economico accessorio collegato performance individuale e organizzativa, il bonus annuale delle eccellenze, il premio annuale per l'innovazione, le progressioni economiche e di carriera, l'attribuzione di incarichi di responsabilità, l'accesso a percorsi di alta formazione e crescita professionale.

⁴⁵ Per una più dettagliata descrizione dell'istituto della *trasparenza* si può far riferimento alla delibera n. 105/2010 della CIVIT, la Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle pubbliche amministrazioni, che esplicita le linee-guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, così come disposto dall'articolo 13, comma 6, lettera e, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150) (<http://www.civit.it>).

8. Attuali assetti e criticità emergenti.

Il lasso di tempo fin qui intercorso dall'emanazione di tutto il combinato normativo che dà corpo alla riforma Brunetta, non consente ancora una valutazione attendibile dei risultati dell'implementazione degli strumenti e degli istituti in essa disciplinati. Tanto più che gli interventi legislativi di natura finanziaria degli ultimi anni hanno trasformato una riforma che voleva essere 'a costo zero' in una riforma che ha subito significativi tagli delle risorse, con una conseguente frenata sia sull'attuazione dei sistemi premianti, sia sulle progressioni di carriera a fini economici. Dal momento che sono ancora pochi i contesti amministrativi che hanno recepito in maniera coerente, anche se solo in parte, gli obiettivi della legge n. 15/2009, allo stato attuale diventa difficile rilevare il livello di penetrazione nella cultura amministrativa italiana dei principi fin descritti, che secondo la riforma avrebbero dovuto regolare il comportamento dei dipendenti e dei dirigenti pubblici nelle proprie funzioni di lavoro.

In questa sede tuttavia l'analisi è agevolata dalla constatazione, già evidenziata più volte, che l'iniziativa del Ministro Brunetta, pur presentandosi come rivoluzionaria, si collocava nella scia delle riforme del pubblico impiego degli anni Novanta, criticandone le ricadute critiche, e proponendosi come rimedio efficace. Basandosi infatti sul meccanismo 'pianificazione degli obiettivi-valutazione dello scostamento' continuava ad ispirarsi anch'essa ai principi del *New Public Management* e della *Public Governance* che avevano già guidato i ministri Cassese e Bassanini negli interventi di riforma precedenti. Brunetta segue questa eredità concettuale, pur discostandosene nei risvolti operativi e di implementazione, nella convinzione che l'adozione di un modello organizzativo orientato al *management by objectives and results* fosse maggiormente funzionale, tra le altre cose, a scardinare fenomeni di cattiva amministrazione e di comportamenti poco etici. In questo senso, l'aggancio virtuoso fra ciclo della pianificazione strategica, e ciclo della rendicontazione esterna dei risultati raggiunti, obbliga a considerare, per la valutazione dell'efficacia di questa riforma, un arco temporale più ampio di quello attualmente reso disponibile dalla tutto sommato recente entrata in vigore del decreto n. 150/2009 che l'ha resa operativa.

Tuttavia, è già stato rilevato⁴⁶ che i fattori ostativi che avevano limitato l'implementazione dei precedenti programmi di innovazione amministrativa a matrice imprenditoriale hanno continuato ad agire anche nei confronti del recente impianto riformatore. Non va dimenticato però che l'iniziativa del Ministro Brunetta, nonostante queste radici comuni, presentava anche specifici elementi di discontinuità rispetto al passato che riguardavano, ad esempio, la proiezione temporale degli obiettivi di *performance* indicati (triennale anziché annuale); l'ambito di applicazione degli standard di valutazione (misurati non solo sulla struttura ma anche sul singolo individuo); la scelta di legare i parametri per la misurazione della *performance* ad obiettivi di più ampio respiro (quali la soddisfazione degli utenti, la modernizzazione dell'amministrazione e la qualità dei servizi erogati); ed infine il riferimento ad una diversa accezione del concetto di trasparenza, che determina un più ampio coinvolgimento dei cittadini nei processi produttivi della Pa.

Cercando di riassumere gli argomenti fin qui trattati in un quadro unitario, possiamo dire che il decreto del 2009 non ha alterato l'assetto regolativo preesistente, mantenendo immutate le caratteristiche salienti delle precedenti riforme in materia di lavoro pubblico:

- Distinzione e separazione fra indirizzo politico e gestione,
- Funzioni manageriali attribuite alla dirigenza, compreso il potere di organizzazione e controllo,

⁴⁶ Turri M., *Il percorso della valutazione e controllo nei Ministeri italiani*, «Liuc Papers», n. 233, maggio 2010.

- Rapporto di lavoro pubblico che permane, almeno nella forma, in un ambito di privatizzazione.

La riforma insomma si mantiene all'interno di una prospettiva evolutiva ma coerente con gli assetti precedenti, pur proponendo una forte integrazione di strumenti e metodologie, e delinea un nuovo quadro di attribuzioni di responsabilità, in primo luogo poste in capo alla dirigenza⁴⁷.

Le prescrizioni metodologiche e di processo contenute nel decreto, necessitano però di un congruo periodo di applicazione e uno sforzo da parte delle amministrazioni per adattare costumi e prassi consolidate alle nuove logiche operative, al fine di migliorare sensibilmente, e soprattutto stabilmente, i risultati delle Pa. Del resto abbiamo in precedenza fatto notare come le principali difficoltà nell'attuazione dei progetti di riforma della Pa siano da ricercare proprio in questi "tempi lunghi dell'adattamento" e nella difficile operazione di radicamento di una cultura della valutazione e della gestione manageriale in ambito pubblico.

A distanza qualche anno dalla sua pubblicazione, il decreto fa ancora una certa fatica a superare la fase di mera "attuazione come adempimento", se si esclude la componente di gestione del personale legata al trattamento giuridico economico e ai profili disciplinari e sanzionatori, che invece ha avuto seguito e sta producendo risultati interessanti sul piano della lotta alle inefficienze e del rafforzamento delle logiche dell'etica pubblica, per quanto la tanto sbandierata lotta ai fannulloni, che pure era stata il *leit motiv* della riforma, alle sue prime prove di appetibilità verso l'opinione pubblica, non sembra aver portato frutti duraturi e stabili.

La sua spinta riformatrice e quasi rivoluzionaria appare però oggi assopita, in larga parte a causa del mutato assetto politico, che ha riorientato le priorità della azione dell'esecutivo, anche in coerenza con le differenti prospettive di sviluppo economico e delle spinte che provengono dagli ambienti europei, verso logiche di *spending review*, e giocoforza messo in secondo piano, con un sostanziale arresto, qualsiasi tentativo di mettere mano alla materia della contrattazione collettiva, compresa la riforma dell'ARAN e dei comparti di contrattazione.

Nell'attesa di comprendere appieno, in un quadro complessivo, le promesse mantenute dal decreto Brunetta, ovvero le illusioni mancate, non ci resta che affrontare, in questa sede, alcuni lati oscuri della riforma, che hanno fin da subito lasciato emergere criticità evidenti. Dette criticità sono tutte derivanti dalla "ideologia" che sottende alla proposta di un nuovo approccio alla gestione del personale. Cercando di superare le logiche precedenti e le eccessive flessibilità dimostrate in materia, rappresentate da una forte componente di co-gestione, favorita dal ruolo assegnato dalle precedenti riforme alla contrattazione collettiva, il decreto propone una componente di forte autoritarismo e formalismo burocratico rappresentata, in primo luogo, dalle disposizioni in materia di contrattazione integrativa, di poteri dirigenziali, di potere disciplinare.

Ma a nostro avviso è del tutto evidente che escludendo dalla contrattazione gran parte delle materie fino a quel momento caratterizzate da una forte componente di partecipazione, di fatto non si sterilizza soltanto il campo dell'organizzazione del lavoro dalle "influenze" di tipo negoziale, ma si sottrae alla dirigenza una componente di managerialità e gestione che ne dovrebbe rappresentare invece il valore aggiunto, oltre che una fonte di consenso e di abbassamento del conflitto interno alle organizzazioni.

A questo aggiungiamo il sovraccarico di responsabilità disciplinare in capo alla dirigenza, e l'ossessione per gli aspetti sanzionatori, sia verso il personale che, novità assoluta, verso la

⁴⁷ Si potrebbe dire che le parole d'ordine della riforma sono in fondo solo 7: legge, autorità, responsabilità, valutazione, merito, trasparenza e controllo (Cfr. Carabelli U., *la Riforma Brunetta: un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche*, Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona", Working Papers, 101/2010).

dirigenza stessa, colpevole di non aver attivato nelle forme e nei tempi previsti dal decreto i procedimenti disciplinari a carico del personale assegnato.

Con un linguaggio che usa i termini del ciclo della *performance*, e li rende pervasivi di tutti gli aspetti dell'operato all'interno delle amministrazioni, il decreto disegna in realtà un quadro paradossale, in cui la vicinanza fra dirigente pubblico e privato, nel momento stesso in cui viene proposta, viene nei fatti negata, attraverso una compressione del potere disciplinare, o meglio della sua discrezionalità.

Per altro verso, una criticità emergente nell'applicazione del dettato del decreto, appare nelle questioni aperte dal tema della premialità. Ad oggi, soprattutto in un periodo di scarsità di risorse da destinare alla contrattazione ed all'incentivazione del personale, appare a nostro avviso del tutto velleitario sottoporre il personale a valutazioni che conducono a distribuzioni forzate, dato che non si può scaricare solo su questi il peso di una mancata efficienza della struttura, che più spesso è il frutto, invece, di una scarsa cultura organizzativa della dirigenza, di una sua bassa sensibilità ai temi della gestione e del controllo, di una distanza spesso incolmabile fra il dichiarato e l'agito, soprattutto quando si cerca di attuare logiche di gestione meno burocratiche e verticistiche, e più manageriali.

Il concetto di *performance management* intorno a cui ruota la riforma del 2009, viene introdotto scardinando un sistema che, fino ad allora, aveva visto nei meccanismi della contrattazione collettiva, lo strumento per fissare obiettivi, criteri di misurazione del raggiungimento degli stessi, premi ed incentivi ad essi legati. Al di là di una troppo facile critica all'inefficienza dimostrata da questo sistema nel tempo, è importante rilevare come il legislatore del 2009 ha operato una forte discontinuità rispetto al passato, ribaltando il ruolo giocato dalla legge e dalla regolamentazione contrattuale, a favore della prima; rispetto a questa produzione di regole non più interna alla Pa ma eterodiretta, il ruolo del dirigente come attore della gestione risulta ambiguamente definito, visto che la autonomia di gestione rischia di comprimersi e configurarsi come procedimento esecutivo di una disposizione di legge.

9. La valutazione come problema di cultura organizzativa.

La riforma proposta con il decreto Brunetta, lo abbiamo detto più volte, ha certo obiettivi ambiziosi, proponendo una "quasi-rivoluzione" del modo di pensare, architettare e gestire le pubbliche amministrazioni, attraverso una pervasiva retorica della *performance*. Sono passati alcuni anni e molti dibattiti, gli osservatori attenti dei fenomeni di cambiamento nella Pa italiana hanno avuto modo di sviluppare già dei bilanci di attuazione di questo progetto di riforma, e ricostruire anche ipotesi circa i primi, timidi segni di vitalità del progetto stesso, ma anche sui mancati adempimenti, le promesse non mantenute, le illusioni sfumate.

Andando sullo specifico della valutazione delle *performance*, la riforma del 2009 passa, nelle intenzioni, da una logica di mero controllo ad una di miglioramento continuo, affrontando il concetto stesso di *performance* da un punto di vista multidimensionale⁴⁸. Gli effetti della sua applicazione tuttavia, rimangono fin qui più sul piano del "sanzionare chi non lavora" che su quello della premialità e del merito, per le ragioni già evidenziate di una non coerente assegnazione di risorse per l'incentivazione, ma soprattutto per uno scarso radicamento della cultura della valutazione nella dirigenza, sia come soggetto attivo che passivo del processo.

⁴⁸ Urbani G., *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo.*, Franco Angeli, Milano, 2010.

Eppure solo con buone valutazioni si favorisce l'etica del lavoro pubblico, poiché il connubio fra etica del lavoro pubblico ed etica della valutazione è inscindibile. Di qui la necessità di una diffusione della cultura della valutazione, come elemento trainante delle riforme in atto, come ri-orientamento delle prassi di lavoro consolidate in decenni di "autonomia come autarchia e non come responsabilità" della nostra dirigenza. Non si può negare che gran parte delle colpe di questo mancato riassetto culturale sia da ascrivere ad una bassa o scarsa integrazione fra logiche, strumenti e metodi, incentivi, regole, architetture normative. La politica di riforma istituzionale propagandata da Brunetta è, in fondo, un approccio al *change management* in ambito pubblico, dai connotati fortemente simbolici e retorici⁴⁹. In questo incontro fra retoriche manageriali e retoriche della riforma, a noi sembra che il punto focale sia proprio l'attività di valutazione, intesa a tutto campo, dalla dirigenza ai dipendenti, dalla produttività all'organizzazione. La valutazione non è mero strumento ma atteggiamento, comportamento, visione del mondo, come tale essa non è mai solo tecnica (anzi, il rischio di una *ipertrofia delle tecniche* e di una *dittatura degli obiettivi* è altissimo nelle pratiche valutative e, lo abbiamo visto, il sistema messo in piedi da Brunetta non ne è immune), ma è soprattutto cultura, capacità di osservazione e negoziazione, responsabilità. In un certo senso essa si snoda efficacemente, pur partendo da presupposti metodologici e retorici di matrice manageriale, solo se mette insieme partecipazione e *leadership*. Ma né l'una né tantomeno l'altra possono essere innestate nel tessuto vivo della Pa *per decreto*, riprendendo qui una famosa espressione di Michel Crozier; esse necessitano invece di una lenta sedimentazione, di investimento in crescita delle competenze e formazione, di sforzo per la costruzione di una cultura condivisa.

10. Un contesto operativo per la valutazione. Il caso dell'Agenzia del Territorio⁵⁰.

Nel panorama dei tentativi di implementazione di quanto fin qui esposto, è interessante a nostro avviso rappresentare il ciclo di gestione della *performance* applicato alle agenzie fiscali con particolare riferimento alle prassi in uso nell'Agenzia del Territorio⁵¹. Le Agenzie fiscali rappresentano un buon esempio di quel tentativo, più volte richiamato in questo lavoro, di applicazione delle teorie del *New Public Management* in ambito pubblico. Esse infatti, sulla base di un preciso dispositivo normativo, il D.lgs. 300/99, operano all'interno di logiche riconducibili al modello gestionale "*Principal - agent*", di chiara derivazione anglosassone.

Il modello *Principal - agent*, applicato alle agenzie fiscali, prevede che il Ministero (MEF, *Principal*) abbia compiti di indirizzo strategico, di individuazione delle politiche e di valutazione

⁴⁹ Cepollaro e Lipari, in Urbani, op.cit

⁵⁰ Chi scrive occupa al momento una posizione di responsabilità dirigenziale all'interno della Direzione centrale del personale dell'Agenzia delle Entrate, provenendo dalle strutture di gestione del personale della ex Agenzia del Territorio. Le opinioni espresse in questo paragrafo, sono espresse a titolo personale, sulla base di dati e documenti messi a disposizione dalle strutture.

⁵¹ Dal 1° dicembre 2012 è operativa l'incorporazione dell'Agenzia del Territorio nell'Agenzia delle Entrate (art. 23-quater del Decreto-legge n. 95/2012). Per effetto del decreto, le funzioni già attribuite all'Agenzia del Territorio - operativa dal 1° gennaio 2001 a seguito della riforma del Ministero dell'Economia e delle Finanze - con le rispettive risorse umane, finanziarie e strumentali, compresi i relativi rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali, sono state trasferite all'Agenzia delle Entrate. Nel momento in cui scriviamo tuttavia gli assetti e le politiche di fondo relative ai temi trattati non sono ancora del tutto mutati, se non negli aspetti di macro - organizzazione. Il processo di accorpamento porterà certamente modifiche e riallineamenti nell'organizzazione del lavoro, e l'adeguamento dei sistemi di programmazione, controllo e rendicontazione degli obiettivi, pur muovendosi all'interno del quadro generale del modello definito a suo tempo per le agenzie fiscali.

del loro impatto nel sistema complessivo della fiscalità, mentre alle agenzie (*agent*) è consegnato il ruolo di strumento attuativo delle politiche definite

Tramite una convenzione, vale a dire un *contratto* di portata triennale, stipulato tra il ministro e il direttore generale di ciascuna agenzia e aggiornato annualmente, sono individuati:

- gli obiettivi specificamente attribuiti, nell'ambito della missione ad essa affidata dalla legge;
- i risultati attesi in un arco temporale determinato;
- l'entità e le modalità dei finanziamenti da accordare;
- le strategie per il miglioramento dei servizi;
- le modalità di verifica dei risultati di gestione;
- le modalità necessarie ad assicurare al ministero competente la conoscenza dei fattori gestionali interni quali l'organizzazione, i processi e l'uso delle risorse.

Appare quindi evidente che la convenzione rappresenta, nel quadro del discorso da noi affrontato in questo lavoro, il punto di snodo per comprendere fino a che punto sono presenti, in quanto già radicate in un modello di gestione, ovvero siano state trasposte per adesione alla norma, le logiche della riforma del 2009 all'interno di queste amministrazioni.

Nell'ambito dell'amministrazione finanziaria, le agenzie fiscali hanno infatti da tempo intrapreso iniziative coerenti con i principi ispiratori del d.lgs.150/2009. Nel caso dell'agenzia del territorio, attraverso l'analisi delle principali modalità operative e di gestione è possibile ripercorrere il livello di adesione ai tratti salienti della riforma; l'obiettivo è quello di evidenziare le coerenze del sistema attuale con il dettato normativo, e gli ambiti invece che manifestano esigenze di ulteriore allineamento.

Torniamo quindi alla convenzione fra MEF e agenzia del territorio⁵².

Al fine di consentire l'esercizio delle funzioni assegnate al Ministero dall'art. 56 del d.lgs. 300/99, per l'indirizzo il coordinamento e il controllo del sistema della fiscalità, l'agenzia è tenuta a fornire al Dipartimento delle Finanze, gli elementi necessari per il monitoraggio *in itinere* della gestione e per la verifica dei risultati. Modalità e termini per il processo di monitoraggio sono definiti nella convenzione, nella parte dedicata al sistema di relazioni fra Ministero e agenzia.

L'agenzia deve quindi fornire le informazioni utili a ricostruire i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi programmati, e previsti dal Piano delle attività, all'uso delle risorse umane, tecniche, finanziarie e strumentali, e all'impatto dell'azione amministrativa sui principali *stakeholders*. La disponibilità di tali informazioni è assicurata nell'ambito del sistema di pianificazione e controllo, dalle attività periodiche di verifica dell'andamento della gestione, che comportano l'invio di *report* intermedi sui principali profili di interesse macro-organizzativo, rispetto ai quali viene attivato un dialogo col DF, che può determinare anche l'avvio di un contraddittorio di tipo collaborativo. Tali modalità consentono lo scambio coerente di informazioni, e costituiscono il presupposto per la condivisione dei risultati, che avviene attraverso una relazione finale sulla gestione, che oltre a contenere le principali dimensioni analitiche, può fornire all'agenzai indicazioni e raccomandazioni per la gestione delle annualità successive.

Le informazioni sul monitoraggio sono parimenti inviate, per le considerazioni di competenza, al SECIN, il servizio di controllo interno.

⁵²Con le cautele derivanti dalle premesse fatte, circa l'incorporazione dell'Agenzia del Territorio in quella delle Entrate, si fa qui riferimento alla convenzione 2012 – 14 sottoscritta dall'Agenzia del Territorio prima dell'incorporazione.

Per quanto riguarda la valutazione delle *performance* di agenzia, il processo è gestito attraverso modalità definite all'interno della convenzione. L'agenzia, entro i termini stabiliti dalla convenzione, trasmette i dati relativi ai risultati conseguiti al 31 dicembre di ciascun esercizio, relativi a tutti gli elementi presenti nel piano delle attività, accompagnati da una relazione esplicativa. Il DF analizza i dati forniti dall'agenzia sulla base del sistema di indicatori previsto dal piano e degli elementi contenuti nella relazione e può richiedere supplementi di informazione, chiarimenti ed integrazioni al fine di acquisire la piena conoscenza del fenomeno gestionale. Successivamente il DF predispose lo schema di rapporto di verifica che evidenzia i risultati conseguiti rispetto a quelli attesi, fornendo una sintesi degli andamenti della gestione, con particolare attenzione ai *fattori critici di successo* (FCS)⁵³.

Il rapporto di verifica, che attesta altresì, il PSR, punteggio sintetico di risultato per l'erogazione della quota incentivante⁵⁴, è trasmesso ai referenti tecnici per l'agenzia del territorio per un confronto e condivisione delle risultanze, e quindi sottoposto al Direttore generale delle finanze e al direttore dell'agenzia per la sottoscrizione. Il rapporto infine viene pubblicato nei siti istituzionali di ciascun ente coinvolto.

Veniamo ai primi punti di interesse per la tematica affrontata in questo lavoro: ai fini della piena attuazione di quanto previsto all'art. 10 del decreto Brunetta, sarà necessario ampliare l'ambito di valutazione, che oggi è orientato ad intercettare la dimensione macro – organizzativa, dovendo comprendervi anche indicazioni desumibili, ad esempio, dalla valutazione delle *performance* individuali, attualmente compiute solo sulla dirigenza. In questa prospettiva l'aggancio è costituito proprio dal fatto che su alcuni aspetti della gestione, le analisi non si fermano al livello *macro*, ma intercettano aspetti della *performance* conseguite dalle strutture periferiche dell'Agenzia, e dai dirigenti di queste, attuando quindi in parte la valutazione individuale della dirigenza e la valutazione della *performance* infra-organizzativa.

A questo punto appare necessario compiere un approfondimento sul sistema di pianificazione e controllo in uso in agenzia, per verificare quanto questo consenta di analizzare le *performance* delle strutture organizzative, sotto il punto di vista dell'attuazione di piani e programmi ai fini del soddisfacimento dei bisogni della collettività, nel rispetto di standard e tempi definiti, con efficienza nell'uso delle risorse, e con la qualità percepita dei propri servizi. Va detto che il piano dell'agenzia, che traduce in processi operativi le indicazioni strategiche contenute nella convenzione, prende espressamente in considerazione obiettivi collegati all'evoluzione dell'organizzazione e delle competenze. Il modello adottato infatti richiede la rappresentazione dei fattori critici di successo anche relativamente alle prospettive evolutive dei processi interni aziendali e dell'apprendimento e della crescita professionale delle risorse.

⁵³ I fattori critici di successo riecheggiano, nella loro impostazione logica, i *Key performance indicators* tipici della *balanced scorecard* (Kaplan R.S.; Norton D.P. *Balanced scorecard. Tradurre la strategia in azione*, ISEDI, Torino, 2000).

⁵⁴ Va ricordato come il d.lgs. 300/99, all'art. 59, comma 4 lettera c), preveda l'erogazione di una quota degli stanziamenti annuali previsti, in ragione della percentuale di raggiungimento dei risultati attesi in convenzione, e che tale aspetto riveste un'importanza notevole in tutto il sistema di gestione delle attività dell'agenzia, in quanto il PSR di agenzia è il risultato della composizione di tutti i PSR ottenuti da ciascun centro di responsabilità individuato nel sistema di *budget*, vale a dire ciascuna struttura organizzativa con obiettivi assegnati. Dalla quota incentivante deriva inoltre una componente della retribuzione di risultato della dirigenza, ripartita sulla base delle risultanze del sistema di valutazione delle prestazioni (SIVAD), e della retribuzione accessoria del personale, con la costituzione di una componente del salario accessorio sulla base degli obiettivi raggiunti dalla struttura di assegnazione, che si aggiunge a quella costituita sulla base della contrattazione collettiva integrativa (FPSRUP, fondo per lo sviluppo delle risorse umane e la produttività).

Questi aspetti, per così dire, di *visione*, costituiscono l'avvio per delle attività di tipo progettuale, che confluiscono nel piano degli investimenti e sono oggetto di uno specifico monitoraggio da parte delle strutture competenti dell'agenzia⁵⁵.

Il ciclo di *budget*, supportato da una infrastruttura di *reporting* di tipo informatico, ha un'architettura di responsabilità gestionale a più livelli, ed una logica di implementazione di tipo *bottom – up/top-down*: il tutto parte dalla verifica delle proposte provenienti dalle strutture periferiche provinciali, collegate ai fabbisogni operativi e ai processi di *core business*, che costituisce una prima ipotesi di pianificazione degli obiettivi; le proposte devono essere sottoposte alla verifica della coerenza con le direttive strategiche, e quindi verificate dagli altri livelli, fino ad arrivare al DF del Ministero. Da quest'ultimo riparte il processo a cascata verso il basso, fino alla rimodulazione del *budget* in forma definitiva⁵⁶, che a questo punto viene, per così dire, "caricato" nel sistema di *reporting* gestionale e opportunamente classificato, per processi e centri di responsabilità, in modo che possa correttamente alimentare il controllo di gestione. La programmazione è orientata al piano soddisfacimento della domanda. L'agenzia analizza l'avanzamento degli obiettivi di *budget* mensilmente, attraverso un'attività di confronto con i responsabili delle strutture ai vari livelli, fase questa che comporta anche una verifica degli scostamenti, delle criticità emerse, e la ricerca di soluzioni e correttivi. Per questi scopi si usa una reportistica che comprende sia lo stato di avanzamento degli obiettivi strategici, quelli da convenzione, sia le risultanze dei processi lavorativi.

Per poter disporre di un adeguato sistema di imputazione del lavoro ai processi, visto che il lavoro è la principale risorsa, misurabile in ore o giornate – persona equivalenti, l'agenzia dispone di un sistema informatico che attribuisce le ore ai processi di lavoro, e le collega alla effettiva presenza del personale nelle strutture. Tale procedura di assegnazione ripartisce il monte ore lavorabile mensilmente in modo automatico sui processi, associando le risorse umane a questi ultimi sulla base dei profili di competenza, fatte salve le necessarie flessibilità di impiego. È stato inoltre sviluppato un sistema di contabilità analitica, che consente di evidenziare i costi assorbiti dalle diverse unità organizzative, dai processi e dai prodotti.

Da questa architettura logica e procedurale deriva, lo abbiamo visto, la possibilità per l'agenzia di leggere i fenomeni collegati alla produzione dei servizi sotto vari aspetti gestionali, a partire dal semplice rapporto fra tempi di lavorazione/prodotti – servizi, alla analisi di tipo strategico sulla base dei fattori critici di successo. Non è banale fare riferimento a quest'ultimo aspetto, in quanto l'utilizzo di una logica di implementazione strategica a partire dai fattori critici di successo, oltre a costituire un aggancio coerente con le logiche della riforma Brunetta, rappresenta un modo di leggere l'organizzazione non solo come insieme di processi produttivi, ma sotto l'aspetto della "creazione del valore" costituito dallo sviluppo dei rapporti con i portatori di interesse, dalla qualità percepita dal cittadino, dalla trasparenza e dall'equità dell'azione amministrativa.

Qual è il ruolo dei dirigenti in questo contesto?

La valutazione delle prestazioni dei dirigenti costituisce certo uno dei cardini della gestione e sviluppo del personale in agenzia; con la valutazione si intende sviluppare l'orientamento al risultato, mediante l'assegnazione di obiettivi chiari, individuali formalizzati con trasparenza e gestiti attraverso un processo condiviso e partecipato, ma anche diffondere la cultura stessa della

⁵⁵ I livelli organizzativi in cui si articola l'agenzia sono essenzialmente tre: l'Agenzia nel suo complesso, le direzioni centrali di linee e di staff e le direzioni regionali, e infine gli uffici provinciali erogatori di servizi al cittadino. Le attività cui si fa riferimento qui sono di pertinenza delle strutture centrali, responsabili di questa attività di monitoraggio.

⁵⁶ Il budget a sua volta, si compone di due aspetti: uno tecnico – fisico, concernente le attività previste, i tempi medi, le risorse assegnate; l'altro economico, concernente l'impiego delle risorse finanziarie.

valutazione, con una componente educativa e di miglioramento delle modalità di esercizio del ruolo. D'altro canto dal processo di valutazione vengono alimentati altri sistemi di sviluppo manageriale, a partire dalla formazione fino ad arrivare al sistema premiante, alla politica retributiva ed alla valutazione del potenziale, utili alla mobilità verticale ed orizzontale sugli incarichi.

Facciamo un rapido approfondimento sulla politica retributiva della dirigenza e del personale in agenzia: questa è volta ad evidenziare le diversità di ruoli e responsabilità assegnati al personale dirigenziale, sia nella corresponsione della retribuzione di posizione parte variabile sia nell'erogazione del premio di risultato che, essendo connesso alla valutazione delle prestazioni, risulta anche essere strettamente correlato al raggiungimento degli obiettivi derivanti dalla Convenzione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Infatti, la struttura della retribuzione dei dirigenti, preposti ad incarichi di vertice e non, è composta da voci (stipendio tabellare e retribuzione di posizione parte fissa) definite dal CCNL di riferimento e da una voce, cioè la retribuzione di posizione parte variabile, la cui determinazione consente di diversificare le varie posizioni dirigenziali sotto l'aspetto economico. L'Agenzia, partendo dalla descrizione delle posizioni dirigenziali⁵⁷, ha individuato il punteggio di riferimento per il calcolo del valore economico di ciascuna posizione, di vertice e non, e, in base a tale graduazione, ha determinato gli importi della retribuzione di posizione parte variabile da corrispondere alle singole posizioni dirigenziali.

I risultati della valutazione delle prestazioni dirigenziali costituiscono quindi il presupposto per l'implementazione di una politica retributiva di risultato coerente e trasparente. La valutazione delle prestazioni riguarda sia obiettivi e risultati operativi (la dimensione del *cosa* e del *quanto* della *performance*) che comportamenti organizzativi (la dimensione del *come*), opportunamente bilanciati in un *mix* (70% obiettivi operativi, il restante 30% comportamenti organizzativi). Gli obiettivi operativi costituiscono gli ambiti di risultato atteso dal valutato sulla base del ruolo ricoperto, sono personalizzabili ed annuali, sono quantitativi, misurabili e costituiscono il livello minimo di *deployment* (disaggregazione operativa) degli obiettivi generali dell'agenzia presenti nel piano delle attività annuale e riconducibili alla convenzione triennale. Attraverso i comportamenti organizzativi vengono invece valutate le *dimensioni personali di esercizio del ruolo*, le competenze agite, con particolare riferimento alla capacità di *problem solving*, di gestione dei collaboratori, di controllo, miglioramento ed innovazione, di sviluppo del personale.

Gli obiettivi vengono formalizzati attraverso la sottoscrizione di una scheda riassuntiva; all'interno di essa vengono descritte puntualmente le dimensioni dell'analisi, per mezzo di indicatori e pesi, e viene articolata la modulazione del complesso degli obiettivi operativi e dei comportamenti organizzativi in punteggi e soglie di retribuzione. Gli obiettivi sono quindi condivisi con il dirigente, all'atto della sottoscrizione della scheda, che ha margini di negoziazione sulla modulazione di questi, in termini di diversa articolazione dei pesi dati a ciascun obiettivo, ovvero di verifica in corso d'opera della coerenza complessiva del *mix* di obiettivi assegnati.

Sulla base dei dati di consuntivo del sistema di pianificazione e controllo, si definisce il punteggio complessivo della valutazione, che, tenuto conto di un coefficiente economico per ciascun punto, determina il valore della retribuzione di risultato. Si precisa, inoltre, che il premio di risultato viene erogato soltanto ai dirigenti che conseguono punteggi superiori ad una soglia minima.

La valutazione della prestazione prevede, nella sua fase finale, un momento di colloquio nel quale vengono restituite le risultanze dei monitoraggi, viene proposto il punteggio definitivo, e

⁵⁷ Condotta attraverso un riadattamento della metodologia "Hay group" elaborato per tutto il Ministero dell'Economia e delle finanze.

viene sottoscritta, in caso di consenso la scheda dal valutatore e dal valutato, ovvero avviata la fase di revisione ed eventuale contenzioso.

Il sistema di valutazione delle prestazioni della dirigenza consente quindi di apprezzare il conseguimento degli obiettivi operativi assegnati individualmente e i comportamenti organizzativi posti in essere, determinando ricadute economiche coerenti con l'impegno profuso e la qualità dei risultati ottenuti. La logica di fondo del processo tende a differenziare i giudizi e quindi il trattamento economico di risultato e il valore pro-capite differenziato per ufficio e struttura. Questa logica di distribuzione, pur senza applicare in maniera rigida gabbie di merito e distribuzioni forzate, consente di operare significative differenziazioni, contemplando anche i casi di mancata erogazione del premio.

11. Conclusioni

Abbiamo cercato di mantenere al centro del discorso, o comunque in una posizione di evidenza, il tema del ruolo della dirigenza, proprio perché fin da subito ci è parso essere il vero aspetto di novità, pur fra luci ed ombre, di questo progetto di riforma. In verità la dirigenza era già stato oggetto di numerosi interventi di ricollocamento all'interno del più ampio tema della riconquista di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa. Ma il riferimento al dettato costituzionale nelle norme precedenti al d.lgs.150/2009 non aveva sviluppato le opportune conseguenze in termini operativi, manageriali, organizzativi, e le integrazioni fra sistemi necessarie ad un reale cambiamento di passo.

Ora, è emerso da questa pur breve analisi come a distanza di un po' di tempo dalla sua pubblicazione, siano più evidenti le difficoltà di implementazione del decreto Brunetta, i ritardi nell'attuazione del programma, le difficili convivenze fra diversi attori del processo di gestione della *performance*, che i cambiamenti effettivamente prodotti o quantomeno indotti, nelle Pa. Si assiste ad una *pervasività dei metodi* di rilevazione e di controllo, cui non corrisponde ancora, però, un'adeguata *cultura del controllo e della valutazione* ispirata al miglioramento continuo.

Soprattutto fa pensare la diffusione non omogenea del cambiamento: le varie amministrazioni fanno ancora fatica ad importare e fare proprio il modello organizzativo voluto dalla norma; questo è certo dovuto al nuovo orientamento delle attuali politiche, volte al recupero di efficienza attraverso i tagli alla spesa; la mancanza di risorse per l'incentivazione del personale, dirigente e non, i blocchi della contrattazione collettiva, la mancata riforma dei comparti di contrattazione e dell'ARAN, non giocano a favore di una riforma che si voleva a costo zero. Ma questa difficoltà di fondo è, appunto, soltanto un contesto entro il quale le amministrazioni avrebbero dovuto, e potuto, operare per avvicinamenti successivi, per tentativi modesti ma coerenti, muovendo verso il cambiamento. Oggi registriamo un sostanziale clima di *attesa di tempi migliori*, per via di ataviche resistenze, di bassa motivazione e difficoltà ad instaurare una gestione per obiettivi che segua davvero le regole del ciclo della *performance*, dalla pianificazione strategica alla valutazione, alla rendicontazione interna ed esterna.

Alcune amministrazioni, è il caso delle agenzie fiscali, hanno seguito una propria strada di avvicinamento al modello, favorite da una predisposizione all'utilizzo dei metodi e delle tecniche di valutazione, che derivava dall'aver già assorbito concetti e sviluppato strumenti per il controllo e la gestione, come pure strategie di valutazione della dirigenza e del personale ad esse collegate e coerenti, attraverso un approccio all'organizzazione del lavoro che già possedeva i requisiti di tracciabilità e di rendicontazione che il decreto Brunetta ricercava. Ma anche queste

amministrazioni non sono del tutto aderenti allo schema del decreto, e la velocità di implementazione oggi appare comunque bassa, se pure più costante che altrove.

Di qui la considerazione di un processo di riforma che ha seminato ancora poco, e raccolto anche meno, pur nel clamore che lo ha accompagnato nelle sue prime manifestazioni, per la verità oggi quasi del tutto sopito presso l'opinione pubblica (e più vivo nel dibattito accademico). Se si pensa all'eco a suo tempo generata dalla propagandata *lotta ai fannulloni*, oggi essa appare lontana, e assai meno persistente, in un dibattito pubblico del tutto assorbito dalle questioni inerenti la crisi economica del sistema Europa, le ricadute nazionali del *fiscal compact* e la *spending review*⁵⁸.

In mezzo a tutto questo troviamo una dirigenza pubblica che fatica a ritagliarsi un ruolo di vera protagonista e di reale indipendenza nel processo valutativo: ad essa si assegna piuttosto un compito di fare da *cane da guardia* del proprio personale, con un profilo che sviluppa più la componente di controllo sanzionatorio che quella di *leadership* e di motivazione dei collaboratori.

Quale possibile scenario allora per i temi che abbiamo trattato? Non è tardi per cominciare a costruire, proprio partendo dalle tematiche sviluppate nel decreto Brunetta, un discorso intorno alla riforma del lavoro pubblico che ricerchi, senza pregiudizi e retoriche, le strade per una vera diffusione della cultura della valutazione e della gestione. Questi i temi, per quanto già noti, che rimangono ancora da affrontare pienamente, con soluzioni organiche ed integrate:

- una coerente pianificazione degli obiettivi strategici di ciascuna amministrazione, nel contesto di assetti regolativi condivisi a livello di *policies* comuni a tutto il settore pubblico;
- un efficace sistema di misurazione dei risultati, che non intercetti solo la produzione di servizi ma anche la *creazione di valore per il cittadino*, in maniera trasparente per quest'ultimo;
- un sistema di valutazione della *performance* dirigenziale che metta al centro il tema della responsabilità del dirigente non solo per il raggiungimento dei risultati ma soprattutto verso la propria missione etica. Quest'ultimo aspetto andrebbe accompagnato da una maggiore trasparenza e partecipazione della dirigenza nel processo valutativo, e da una diffusione più ampia, presso la stessa, della *cultura della valutazione*.
- Un approccio alla gestione del personale che si orienti finalmente allo sviluppo delle competenze e del senso di appartenenza organizzativa, senza sfociare in logiche *opache* di adesione.

Gli elementi costitutivi di questo discorso ci sono già tutti, da tanto tempo. Sono disseminati nelle norme che nel tempo hanno provato a riformare il lavoro pubblico, compreso il d.lgs. 150/2009, di cui ci siamo occupati fin qui. Le riforme hanno bisogno di essere *metabolizzate* senza fretta, si dice spesso, ma non è poi così vero. Il momento per un ripensamento critico su questi temi è ormai arrivato, e c'è intorno ad essi una notevole consapevolezza, dentro e fuori la Pa, mentre le pressioni per un significativo cambiamento, interne ed esterne, si cominciano ad avvertire forti.

⁵⁸ Che pure hanno già avuto una forte ricaduta in termini di organizzazione della pubblica amministrazione, con i tagli agli investimenti, ma anche con i recenti accorpamenti e incorporazioni (che hanno visto protagoniste le agenzie fiscali e i monopoli di stato), alla ricerca di una macchina amministrativa più snella e che costi meno, della quale però non è possibile dire ora se sarà in grado di lavorare meglio e con più valore aggiunto.